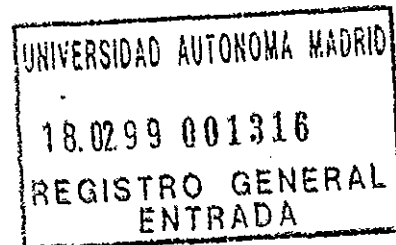


T/317

Universidad Autónoma de Madrid  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Departamento de Sociología y Antropología Social



**Rentas mínimas de inserción en España:**  
**Procesos de implantación y dinámicas sociales**

Memoria presentada por  
**Ana Arriba González de Durana**  
para optar al grado de  
Doctora en Sociología

Instituto de Estudios Sociales Avanzados  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Madrid, 1999



T/317

Ana Arriba González de Durana

Instituto de Estudios Sociales Avanzados, CSIC

**Rentas mínimas de inserción en España:  
Procesos de implantación y dinámicas sociales**

Memoria para optar al grado de  
Doctora en Sociología

Director:

Dr. Luis Moreno Fernández

Investigador Científico del CSIC



R.º FEE. 72843  
M

Universidad Autónoma de Madrid  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Departamento de Sociología y Antropología Social

Madrid, 1999





*A mi madre, a mi padre y a Luis*

# Índice

INDICE.....	1
AGRADECIMIENTOS.....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
<b>PARTE I: BIENESTAR Y POBREZA.....</b>	<b>9</b>
CAPÍTULO 1: LOS ESTADOS DEL BIENESTAR: DESARROLLO E INTERPRETACIONES .....	11
1.1. La delimitación del estado del bienestar como objeto de estudio .....	12
1.2. Sociología comparativa de los estados del bienestar .....	20
1.3. La tradición socialdemócrata: T.H. Marshall, R.M. Titmuss y G. Esping-Andersen.....	25
1.4. Una perspectiva crítica de las interpretaciones socialdemócratas .....	36
CAPÍTULO 2: LA POBREZA COMO PROBLEMA SOCIAL.....	43
2.1. El análisis de la naturaleza, extensión y causas de la pobreza.....	44
2.2. La concepción de la pobreza como narración causal .....	50
2.3. Las políticas de lucha contra pobreza en los estados del bienestar.....	57
CAPÍTULO 3: EL ESTADO DEL BIENESTAR Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN ESPAÑA.....	83
3.1. Los estados del bienestar del Sur de Europa.....	83
3.2. Orígenes y desarrollo del estado del bienestar español.....	92
3.3. Reforma y racionalización del sistema de protección social en la democracia.....	104
3.4. La pobreza en el sistema de protección español .....	113
<b>PARTE II: LA IMPLANTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN                   ESPAÑA .....</b>	<b>125</b>
CAPÍTULO 4: EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN ESPAÑA.....	127
4.1. Los salarios sociales de las Comunidades Autónomas .....	128
4.2. Proceso de implantación de los programas de rentas mínimas .....	133
4.3. Actores, argumentos y arenas en la implantación de las rentas mínimas de inserción .....	153
CAPÍTULO 5: LOS PROCESOS DE IMPLANTACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN EN EL PAÍS VASCO Y EN MADRID.....	169
5.1. Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en el País Vasco.....	170
5.2. Programa de Ingreso Madrileño de Integración de la Comunidad de Madrid.....	205
<b>PARTE III: LA APLICACIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN DE LAS                   COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....</b>	<b>239</b>
CAPÍTULO 6: EL PROGRAMA DEL INGRESO MADRILEÑO DE INTEGRACIÓN (I.M.I.).....	241
6.1. Los usuarios en el programa IMI.....	243
6.2. La intervención social en el marco del programa IMI.....	301
6.3. Las dinámicas derivadas del uso del programa IMI .....	336
CAPÍTULO 7: CONTRASTE CON OTROS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN .....	355
7.1. Plan Integral de Lucha contra la Pobreza del País Vasco.....	356
7.2. Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción en Cataluña.....	369
7.3. Plan Regional de Integración Social de Castilla-La Mancha.....	377
7.4. Comparación entre País Vasco, Cataluña, Castilla-La Mancha y Madrid.....	391

CONCLUSIONES.....	399
ANEXO METODOLÓGICO.....	415
1. Orientación metodológica .....	415
2. Diseño metodológico. Estudio de los procesos de implantación de los programas de rentas mínimas de inserción.....	416
3. Diseño metodológico. Estudio de la aplicación de los programas de rentas mínimas de inserción ....	422
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	431

# Agradecimientos

Quiero expresar mi agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones que de un modo u otro han contribuido a la realización de este trabajo.

Esta tesis ha sido dirigida por Luis Moreno, a quien quiero agradecer sus consejos y sugerencias, a la vez que su paciencia para que este trabajo viese al fin la luz. Así mismo, Araceli Serrano ha contribuido de forma significativa en esta tesis. El trabajo que hemos llevado a cabo juntas no sólo se ha traducido en resultados interesantes sino que ha supuesto una constante fuente de satisfacciones y estímulos personales y laborales. También quiero agradecer a Julio Carabaña sus comentarios y oportunas cuestiones. No quiero olvidarme de Peter Abrahamson ni de Pilar Monreal que en su momento me proporcionaron fuentes y líneas para seguir mi trabajo. A José Luis Luján le estoy agradecida por sus consejos, discusiones y apoyo a lo largo de todo este tiempo.

Estoy en deuda con todas aquellas personas que han accedido a proporcionar información sobre los diferentes aspectos a los que se dedica este trabajo de tesis. A todos ellos muchas gracias por la paciencia y por la amabilidad con las que han accedido a contar sus puntos de vista, opiniones y experiencias, posibilitando un trabajo que sin ellos no habría sido posible.

Mis compañeros del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, en especial mis sucesivos compañeros de despacho, han compartido los momentos buenos y malos del trabajo diario; gracias por ello. Quiero dar también las gracias a los asistentes a los seminarios de Estructura, Conciencia y Biografía de Clase por haber contribuido a crear un buen ambiente de trabajo. Entre todos ellos he encontrado no sólo excelentes compañeros sino también buenos amigos. También quiero recordar a mis compañeros de Atsedon Taldeak de Vitoria, en particular a Preci y a Argiñe, quienes siempre me han demostrado su confianza y entre quienes aprendí a mirar de una forma diferente esta realidad que llamamos marginación social.

Antes de terminar quiero acordarme de todos los buenos momentos que he pasado con mis amigos, Jasone, Oskar, Pepe y José Luis, con quienes además he tenido la suerte de compartir piso. A Luis quiero agradecerle que siempre ha estado ahí. Mis padres, mis hermanos y mis amigos desde la distancia cercana han confiado y esperado con paciencia que este trabajo estuviese finalizado. Gracias por su entusiasmo y los momentos agradables que hemos compartido.

Para realizar esta tesis he contado con una beca FPI del Gobierno Vasco y con la financiación de la Fundación Argentaria y del Ministerio de Educación y Ciencia. Quiero dejar constancia de mi profundo agradecimiento a estas instituciones.

# Introducción

El objeto de estudio de esta tesis es el conjunto de programas autonómicos de rentas mínimas de inserción también conocidos como salarios sociales. Se trata de un conjunto de programas que las Comunidades Autónomas españolas pusieron en marcha a partir de 1989. Son prestaciones económicas de naturaleza diferencial y sujetas a comprobación de recursos que constituyen el último mecanismo de cobertura frente al riesgo de pobreza, por lo que se pueden considerar como sistemas de renta mínima garantizada.

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta, los programas de rentas mínimas en las democracias avanzadas se habían concebido como dispositivos de seguridad residual de los estados del bienestar. La lucha contra la pobreza se planteaba como un problema que desaparecería con el desarrollo de políticas de igualdad y redistribución que superarían las desigualdades sociales que nacían del sistema de producción capitalista.

A partir de los años setenta, los cambios en las estructuras productivas, laborales y familiares, así como la ruptura en los consensos sobre los estados del bienestar, han influido en la visibilidad del problema de la pobreza y en los sistemas de rentas mínimas garantizadas. La pobreza ha pasado de ser un problema residual a ser una preocupación central en los sistemas de protección social. Se ha producido un incremento de la vulnerabilidad económica y social tanto de colectivos anteriormente protegidos como de situaciones tradicionales de marginación y pobreza. Se han hecho frecuentes alusiones a problemas como 'nueva pobreza', 'exclusión social', 'cultura de la dependencia', 'dualización' o '*underclass*' y se ha producido un acuerdo en la necesidad de reorientación o creación de las nuevas políticas sociales destinadas a dar respuesta a este problema. Por último, la inserción o integración social y laboral se ha convertido en el eje de muchas políticas sociales, en especial, de aquellas destinadas a los sectores más desfavorecidos.

Por lo tanto, los estudios para conocer la naturaleza y el alcance de estas transformaciones recientes en los estados del bienestar han adquirido un especial interés. Los programas de rentas mínimas son un ámbito privilegiado para este análisis ya que son un caso particular de políticas sociales (residuales y dirigidas a sectores desfavorecidos con dificultades para defender sus intereses) que han ganado protagonismo como una ampliación asistencial de los estados del bienestar en estos momentos de transformación. Además, su condición de último dispositivo de protección frente a la pobreza les permite registrar el alcance de los cambios que se producen en los demás componentes de los sistemas de protección social.

Por otra parte, el interés de su estudio radica en que, a pesar de que han sido controvertidos y criticados, los programas de rentas mínimas no han desaparecido sino que han surgido nuevos y se han renovado los ya existentes. Los programas de rentas mínimas de inserción son una innovación dentro de los sistemas de garantía de mínimos, puesto que se han configurado siguiendo la idea de un doble derecho que incluye la percepción de una renta y la inserción social. En esta línea, los programas autonómicos de rentas mínimas pretenden

garantizar unos recursos mínimos al conjunto de la población vinculados a diversas medidas de inserción social para sus beneficiarios.

Otro punto de interés del estudio de los programas autonómicos de rentas mínimas es su papel dentro del propio sistema de protección social español. A finales de los años ochenta, no existía un esquema de renta o ingreso mínimo, entendido éste como un programa o conjunto de programas que constituyen una última red de seguridad para que ningún ciudadano viva sin un mínimo de recursos económicos. En ese momento surgieron diversos programas orientados a cubrir este hueco de forma parcial, entre ellos los relativos a las rentas mínimas. Además, su expansión ha sido impulsada por unos nuevos actores institucionales dentro de la política social española como son las Comunidades Autónomas.

Los programas autonómicos de rentas mínimas de inserción son un conjunto heterogéneo de programas puestos en marcha a partir de 1989 a iniciativa de las Comunidades Autónomas, encargadas de regularlos, gestionarlos y financiarlos. Atienden a personas que no tienen suficientes recursos para vivir, bien por no reunir los requisitos para ser beneficiarias de otras prestaciones, bien porque aún recibéndolas, éstas no les garantizan unos recursos mínimos para su subsistencia. Como ya se ha indicado, se inscriben dentro de la filosofía de las rentas mínimas de inserción ya que en todas ellas su objetivo es la inserción, aunque no se puede considerar que aseguren el cumplimiento de la filosofía del doble derecho.

Estos programas autonómicos han atraído la atención de diferentes sectores sociales a pesar de que su peso en el conjunto del sistema de protección español, medido en términos de gasto y cobertura, ha sido moderado. En esta tesis se ha llevado a cabo un análisis de estos programas enmarcados dentro de la actual política social europea, y en torno a tres cuestiones, una de índole teórica (marco analítico de los estados del bienestar) y otras dos de tipo empírico (condiciones de aparición y dinámicas de su funcionamiento).

La primera parte de la tesis se concentra en el análisis de los estados del bienestar como marco en el que se inscriben las rentas mínimas de inserción. En los años setenta el estado de bienestar pasó de ser considerado un elemento que acompañaba al desarrollo económico de las sociedades occidentales a tener un estatus propio en la atención académica. Ello, unido a sus recientes transformaciones, ha conllevado una abundante producción académica teórica y empírica. Sin embargo, no se ha producido un acuerdo en cuanto a su origen, naturaleza y delimitación. Los estudios de sociología comparativa, en especial de las políticas sociales como componentes de los estados del bienestar, han supuesto una línea fructífera de fundamentación empírica de todas estas propuestas. En esta tesis se lleva a cabo un análisis de la postura socialdemócrata ya que se trata de una línea de tradición histórica que ha combinado la investigación basada en una interpretación social de los desarrollos del bienestar (que progresivamente se ha ido matizando e incluyendo nuevas hipótesis y explicaciones) y su defensa ideológica y normativa.

Los programas de rentas mínimas están destinados a sectores sociales que carecen recursos. Por ello, en el segundo capítulo se analiza específicamente la atención a las situaciones de pobreza en el desarrollo de los estados del bienestar. Las propuestas teóricas sobre estos últimos presentan algunos límites para abordar este tema. Por esta razón, se propone considerar la pobreza como una narración causal de problemas sociales y a los

actores sociales como mediadores en el impulso de nuevas políticas dirigidas a estos sectores sociales. A partir de estos argumentos se estudia el desarrollo histórico de las concepciones y políticas de pobreza en los estados del bienestar. Se presta especial atención a las transformaciones que se han producido desde mediados de los años ochenta, momento en el que resurgió en Europa la preocupación por los sectores más desfavorecidos a través de concepciones como exclusión social.

El tercer y último capítulo de la parte teórica fija su atención en el desarrollo del estado del bienestar español. A partir de sus principales características se propone ubicarlo dentro del grupo de los estados del bienestar del Sur de Europa con los que comparte un sistema de protección social fragmentado, con una débil sociedad civil y un familismo ambivalente. El origen del sistema de protección social español se puede situar a finales del siglo XIX, pero el centro de su organización actual hay que situarlo en las reformas sociales de los años sesenta. En las dos últimas décadas, el crecimiento del sistema de protección ha ido unido al proceso de reforma y racionalización. Esta ampliación ha incluido el desarrollo de diferentes dispositivos que cumplen el papel de 'última red' de protección frente a la pobreza, entre los que se encuentran las rentas mínimas de inserción.

Una vez ubicado el objeto de investigación de la tesis en el marco referencial de los estados del bienestar, se acude al análisis empírico de los programas de rentas mínimas de inserción como políticas sociales en los estados del bienestar. Para ello se analizan dos de sus momentos o fases como políticas públicas. Se adopta para el estudio de ambos una metodología cualitativa que permite una aproximación comprensiva de las diferentes perspectivas de los sujetos implicados y su ubicación en el contexto en que se configuran.

La segunda parte de la tesis está dedicada a los procesos de implantación de los programas de rentas mínimas de inserción por parte de las Comunidades Autónomas. Así, se describen las fases del proceso, sus protagonistas, las posturas adoptadas y los argumentos que mantienen sobre el problema de la pobreza. En estos procesos se muestra cómo las concepciones de pobreza y de sus soluciones forman parte del juego político y cómo los actores, a través de su intervención en estos procesos, persiguen determinados intereses diferentes a los de la implantación política.

Dos capítulos componen esta segunda parte de la tesis. El primero se concentra en el análisis del proceso de implantación en el conjunto de las Comunidades Autónomas. Se trata de describir y analizar los procesos autonómicos que dieron lugar a la puesta en marcha de estos programas desde 1988 hasta 1993. El siguiente capítulo atiende al carácter unitario de cada uno de los procesos autonómicos, analizando en detalle su desarrollo en las propias arenas autonómicas y sus elementos peculiares. La profundización en el conocimiento de los procesos prima sobre la generalización de las conclusiones. La dispersión y la heterogeneidad de estos procesos ha motivado la selección de dos casos que permiten acceder a una buena cantidad de información sobre los objetos de análisis como son los de País Vasco y de Madrid. Ambos han logrado un desarrollo y continuidad importantes en sus programas de rentas mínimas y sus procesos de elaboración están ampliamente documentados. El Plan de Lucha contra la Pobreza del País Vasco fue el programa pionero orientado por la preocupación por la pobreza de nuevos rasgos y sectores de la población. Las principales

fuentes de información empleadas han sido el análisis documental y las entrevistas a informantes clave que representan a los participantes en dichos procesos.

La tercera parte de la tesis se ha dedicado a la aplicación y los efectos de los programas de rentas mínimas de inserción en España. Se han contrastado los planteamientos iniciales de estos programas con su puesta en marcha. Se trata de aportar una perspectiva dinámica de los procesos vinculados con su funcionamiento y captar el punto de vista de los actores que participan en su aplicación (usuarios, trabajadores sociales, coordinadores y gestores).

En el primer capítulo de la tercera parte de la tesis se lleva a cabo un estudio de caso del Programa del Ingreso Madrileño de Integración (Programa IMI). La información se ha obtenido a partir del análisis documental de expedientes administrativos de familias usuarias del Programa, de entrevistas a usuarios, a trabajadores sociales, a gestores y a responsables de Proyectos, y de la observación participante en los centros de servicios sociales como contextos de aplicación del Programa. Los resultados se refieren, en primer lugar, a la descripción de siete tipos de itinerarios seguidos por las familias que son receptoras del Programa IMI dando cuenta de la heterogeneidad del colectivo de ciudadanos que puede acceder al mismo. Además de los itinerarios de los usuarios se dedica un interés específico a su percepción sobre su propia situación y sobre el Programa. También se estudian las principales líneas de intervención seguidas por el colectivo profesional que lo gestiona y las formas de enfrentarse cotidianamente a problemas como la ambigüedad del objeto y los principios del Programa, los dilemas que plantea la realización de actividades sumergidas o los posibles efectos como la creación de dependencia de la prestación.

En el segundo capítulo de esta parte se lleva a cabo el contraste de los resultados para el caso madrileño con otros modelos de rentas mínimas de inserción a través del estudio de los programas de País Vasco, Cataluña y Castilla-La Mancha. El objetivo de este capítulo es comparar funcionamientos y descubrir rasgos comunes y diferencias significativas tanto en relación con los usuarios, la organización de la intervención y los recursos empleados. La información sobre estos contextos se ha obtenido entrevistando a informantes clave seleccionados por ocupar una posición que les proporciona conocimiento privilegiado de cada uno de los programas mencionados.



# Parte I

## Bienestar y pobreza

En esta primera parte se pretende caracterizar el marco analítico de estudio de las políticas destinadas a los sectores más desfavorecidos de los estados del bienestar a comienzos de los años noventa, más en concreto de los programas autonómicos de rentas mínimas de inserción, objeto específico de la presente memoria de tesis.

Las políticas de lucha contra la pobreza se consideran políticas sociales de los estados del bienestar, aspecto al que se dedica el primer capítulo. Como primera tarea se identifican los principales rasgos de los estados del bienestar y de su estudio comparativo. Además, se dedica atención especial a la perspectiva socialdemócrata sobre los estados del bienestar y en su crítica. Se ha elegido el examen de esta perspectiva porque he considerado que mantiene una línea de continuidad tanto en la defensa normativa del estado del bienestar, como en el apoyo de análisis empíricos de los estados del bienestar occidentales lo que ha ido dotando de mayor complejidad a sus hipótesis y explicaciones. Dichas características hacen que la crítica de este enfoque sea especialmente útil en el análisis de los programas de bienestar.

Sin embargo, el estudio de las políticas sociales orientadas hacia la pobreza no ha recibido la misma atención en los estudios de los estados del bienestar que el que han recibido otras áreas y políticas del bienestar, como por ejemplo los sistemas públicos de pensiones o los de atención sanitaria. Por ello, el segundo capítulo se destina a incorporar el análisis de la pobreza al del desarrollo de los estados del bienestar. Independientemente del impacto global que los estados del bienestar han tenido sobre la pobreza y las desigualdades sociales, me he centrado en las políticas más específicamente destinadas a la población que se considera que vive en situación de pobreza. En un primer apartado se repasa la propia dificultad de definición de la pobreza para, posteriormente, proponer el concepto de narraciones causales, como las diferentes ideas que emplean los actores sociales en la elaboración de políticas sociales. Finalmente, he repasado brevemente las formas de protección de los colectivos más desfavorecidos en los estados del bienestar, en especial la descripción de las transformaciones que estas formas han vivido desde los años ochenta.

El tercer capítulo de esta primera parte está dedicado a la concreción del marco de análisis en el caso español, tanto en el desarrollo del estado del bienestar como en la lucha contra la pobreza. He situado el análisis del estado del bienestar español en el marco de los estados del bienestar del Sur de Europa, como un conjunto de países que comparten un desarrollo histórico y una características que permiten explicar los rasgos que los diferencian del resto de Europa. Se estudia la evolución del estado de bienestar en España y en especial, la implantación de políticas destinadas a atender las situaciones de pobreza que ha tenido lugar en las últimas décadas.

## **Capítulo 1**

### ***Los estados del bienestar: desarrollo e interpretaciones***

La respuesta social a las situaciones de necesidad material, tanto individual como colectiva, ha tomado formas diversas en los marcos históricos en los que se ha planteado. Bajo esta perspectiva, los estados del bienestar son una forma específica de atención en la que el estado se convierte en protagonista, de la misma manera que en otros momentos lo han sido la Iglesia o las autoridades locales. El estado del bienestar se sitúa en el contexto del desarrollo industrial y de la modernización estatal contemporánea.

Esta actividad estatal se ha interpretado según criterios divergentes. Para algunos la institucionalización del estado del bienestar representa una decisiva victoria de las fuerzas políticas reformistas, para otros se trata de la consecuencia del progreso económico que representa la transformación del capitalismo en una nueva forma de organización política más benevolente. Desde la izquierda radical, se considera una forma de debilitar la capacidad de transformación del movimiento obrero. Desde la derecha tradicional, una manera de socavar las premisas de la sociedad liberal. A pesar de ello, tras la Segunda Guerra Mundial ha prevalecido un amplio consenso entre los grandes partidos políticos (liberales, demócratacristianos y socialdemócratas) sobre los grandes rasgos del desarrollo del estado del bienestar.

En los últimos veinte años este consenso sobre la forma de resolver los problemas sociales se ha quebrado. El estado del bienestar se ha convertido en un asunto central del debate político. En realidad, tanto derechas como izquierdas fundamentan sus críticas sobre una cierta incompatibilidad entre economía capitalista de mercado y provisión estatal. Por su parte, los movimientos feministas, minorías étnicas o ecologistas han denunciado las consecuencias del estado del bienestar para las mujeres, las minorías étnicas y las relativas a un desarrollo económico sostenible que no perjudique el ambiente (Pierson, 1991). De forma paralela se produce un creciente interés académico por el estado del bienestar en el marco de la organización social, económica y política del capitalismo avanzado, en gran parte impulsado por la necesidad de fundamentar las posiciones políticas en el debate.

Los estudios comparativos han mostrado que el estado del bienestar es una realidad diversa, que ha sido construida en procesos únicos a través de formas diferentes de enfrentarse con problemas y crisis. En definitiva, las propuestas generales se han sembrado en campos de naturaleza diversa. Tanto describir los estados del bienestar como plantear soluciones para sus problemas son tareas que precisan situarse en contextos nacionales particulares, teniendo en cuenta sus respectivas construcciones históricas y la institucionalización de sus estructuras de protección social.

En este capítulo se pretende situar los problemas que confronta en la actualidad la investigación académica. En especial el análisis y críticas se van a centrar en el planteamiento socialdemócrata. Esta opción por la perspectiva socialdemócrata se ha tomado por considerar que su postura de defensa de la intervención estatal está vinculada a una línea de análisis empírico fundamentada en presupuestos sociales que se ha desarrollado para ofrecer hipótesis y explicaciones a la diversidad de los estados del bienestar. El capítulo está estructurado en torno a cuatro puntos. En el primero se plantean distintas formas de entender el estado del bienestar. La sociología comparativa entendida como un abordaje adecuado a la diversidad de fenómeno es el tema del segundo. Los dos últimos están dedicados al análisis del planteamiento socialdemócrata y a su crítica, centrándose en el trabajo de cuatro autores: T.H. Marshall, R.M. Titmuss, G. Esping-Andersen y P. Baldwin.

### ***1.1. La delimitación del estado del bienestar como objeto de estudio***

A pesar de ser objeto de un amplio debate político y un importante ámbito de investigación social, resulta, a menudo, difícil encontrar una definición clara que reúna un mínimo consenso sobre lo que supone hablar de estado del bienestar.

La diversidad de los estados del bienestar puede explicar, en parte, la falta de un acuerdo general en su definición. Los estados del bienestar son variados geográficamente y han seguido desarrollos históricos diferentes, lo que puede minusvalorarse en un estudio que los aborda como una realidad institucional homogénea.

A principios de los años setenta, en el momento en que el estado del bienestar alcanzaba un nivel de desarrollo realmente significativo se convertía en un área de investigación académica importante. Poco después quedó afectado por la crisis económica mundial. Esto dio mayor protagonismo a una orientación político-normativa del estudio del bienestar, en la que la defensa o el ataque a la intervención estatal se convirtieron en el eje de las teorías sobre el estado del bienestar. Por lo tanto, los análisis se han asentado sobre diferentes maneras de entender los componentes, los resultados, los orígenes y los elementos impulsores del estado del bienestar. En este primer apartado se pretende mostrar algunas de las discrepancias en estos planteamientos.

#### ***a. Criterios para la caracterización***

La elección del criterio que se ha de emplear para caracterizar un estado como estado del bienestar constituye el primer punto de discrepancia. Una propuesta operativa y bastante empleada ha sido identificarlo con sus componentes, es decir con las actividades o políticas sociales que desarrollan (seguros sociales, asistencia sanitaria o políticas educativas) (Therborn, 1983).

Sin embargo, la tarea de determinar cuáles son estas actividades y en función de qué se consideran de 'bienestar' no es fácil. Ha sido habitual tomar como objeto de la investigación

los seguros sociales, o la organización de la ayuda a los ciudadanos más necesitados. Aunque sumamente significativas, estas visiones son parciales respecto de lo que se denomina estado del bienestar en su conjunto. En este sentido, en la literatura al respecto se ha reclamado una mayor atención hacia otras formas de producir bienestar entre los ciudadanos, tales como las políticas laborales o fiscales (Castles, 1994b), los agentes no estatales (familia, empresa privada u organizaciones no gubernamentales) o la intervención pública en los mercados de trabajo (Esping-Andersen, 1993).

Aparte de la delimitación de los contenidos, otra propuesta para la caracterización de los estados del bienestar es la de determinar el grado de 'esfuerzo del bienestar' como criterio de definición. La opción más empleada es la cuantificación del gasto dedicado a estas actividades por el estado o, en su defecto, de su capacidad recaudadora.

Sin embargo, las cifras ocultan diferencias considerables entre los estados del bienestar: la configuración institucional de este esfuerzo condiciona o determina diferentes resultados. En este sentido pueden estar orientadas de forma que alcancen mayores niveles de igualdad entre los ciudadanos o que mantengan diferentes tipos de desigualdad (sexo, origen, clase social o edad). Las diferencias institucionales se sitúan, a su vez, en el acceso a las prestaciones o servicios (universalidad, comprobación de medios, contribuciones), en su percepción (iguales para todos, en función de situaciones previas), en su orientación hacia los problemas (promoción, prevención, ayuda, solución, control) o en las formas en que se relacionan entre sí y con el mercado de trabajo, o con otros agentes proveedores del bienestar.

Un tercer criterio para una caracterización son los objetivos o las metas que se buscan a través de los estados del bienestar. Ha sido habitual plantearse el logro de una mayor igualdad entre los ciudadanos mediante la redistribución de la riqueza como el punto de mira de los estados del bienestar. Esta interpretación, ofrece una visión estrecha de lo que supone el estado del bienestar, ya que refleja únicamente un modelo desarrollado en un concreto periodo histórico: el modelo socialdemócrata instaurado tras la Segunda Guerra Mundial en consonancia con las políticas macroeconómicas *keynesianas* (Baldwin, 1992; Mishra 1989, 1992; Therborn, 1989). Otros planteamientos, quizá menos ambiciosos, lo identifican con el alivio de la pobreza, con la protección de diferentes riesgos o con el control de los conflictos que se derivarían de la desigualdad social.

A este respecto, la sociología comparativa ha puesto de manifiesto que el estado del bienestar es un complejo institucional cuyos efectos sobre la estratificación social y los derechos ciudadanos varían en los diferentes países dependiendo de los esfuerzos, recursos y acuerdos sociales. En este sentido, se hace evidente que los desarrollos históricos han dado lugar a estados del bienestar diversos (Esping-Andersen, 1993; Huber, Ragin y Stephens, 1993), no asimilables bajo un único epígrafe o patrón.

## **b. Ideologías políticas y orientaciones normativas**

En la base de las indefiniciones citadas, se encuentran distintas ideologías políticas y orientaciones normativas sobre la sociedad. Según L. Bryson (1992), las interpretaciones de los estados del bienestar se pueden clasificar según su orientación normativa<sup>1</sup>:

### **i) Perspectivas individualistas o anti-colectivistas**

El principio básico que ha de regir la vida social y económica, para pensadores liberales como M. Friedman y F. Hayek, es la libertad individual de elección y de iniciativa. El mercado competitivo es el ámbito fundamental de defensa de los derechos básicos y de la libertad. Por lo tanto, la intervención estatal aparece como una amenaza para la libertad. El estado debe restringir al mínimo su papel. La provisión social ha de recaer tanto en los sectores privado y voluntario, como en la familia y en los sistemas de auto-ayuda, de acuerdo con la máxima del liberalismo clásico de *laissez-faire*.

Otro punto en el que se ha incidido desde esta perspectiva es la sobrecarga financiera del estado que acompaña a los estados del bienestar. Éstos despiertan un número creciente de expectativas en los ciudadanos, con lo que produce un incremento presupuestario sin límites y actitudes comensalistas, poniendo en peligro la gobernabilidad.

### **ii) Perspectivas social-reformistas**

En este grupo se incluye un amplio espectro de perspectivas cuyo elemento común es la defensa de la intervención del estado y su tiene capacidad para reconciliar diferentes intereses sociales:

- Autores como J.M. Keynes o W. Beveridge, mantienen una postura de *colectivismo no socialista*: las políticas de bienestar son necesarias para la mejora de la eficiencia económica a la vez que para el alivio de los más pobres.
- Para los socialistas fabianos, como R.M. Titmuss, y los socialdemócratas, el elemento central del estado del bienestar es procurar una redistribución de la riqueza.
- Según los autores de la 'administración social radical', como P. Townsend, el estado del bienestar es el eje de una sociedad planificada socialmente que persigue la igualdad y la redistribución radical de la riqueza y de los recursos.

El estado del bienestar aparece como la necesaria conciliación entre la democracia y el capitalismo, y se refleja en el reconocimiento de una ciudadanía social, en los términos que empleó T.H. Marshall (1992).

---

<sup>1</sup> La autora realiza esta clasificación en la línea marcada por otros autores (George y Wilding, 1976; Mishra, 1992) a la que incorpora nuevas perspectivas: corriente neoliberal y posiciones antirracistas y feministas (Williams, 1989). Aquí se han fundido bajo el epígrafe de 'reformismo crítico o radical' las orientaciones feminista y antirracista por entender que ambas comparten una orientación crítica sobre el monopolio que la clase social ha tenido en la explicación clásica de la desigualdad social sobre la que se asienta el estado del bienestar.

La producción académica bajo esta perspectiva ha sido amplia y ha tenido, a diferencia de las otras, una fuerte orientación hacia la investigación empírica, razón por la que va a ser tratada con mayor profundidad a continuación.

### *iii) Perspectivas de economía política neomarxista*

La base de esta perspectiva es la crítica de la estructura social capitalista. Se considera que es imposible alcanzar las metas de igualdad en el marco capitalista y en el estado del bienestar. En la base está el conflicto de intereses entre clases sociales.

El estado del bienestar no es neutral sino que está al servicio, directa o indirectamente de los intereses de la clase capitalista, aunque al mismo tiempo proporcione prestaciones a los trabajadores<sup>2</sup>. Según O'Connor, el estado del bienestar produce tres efectos favorables para las clases capitalistas: (a) mantenimiento de las condiciones favorables para la acumulación del capital; (b) reproducción social, asegurando la provisión de una mano de obra acorde a las necesidades del capital (salud, educación y vivienda), a la vez que disciplinada y controlada; y (c) legitimación y represión que hacen posible una situación de estabilidad política, armonía y control social (Williams, 1989).

Se trata de un enfoque analítico crítico y de carácter teórico. En comparación con los dos enfoques anteriores, los cuales se posicionan a favor o en contra del desmantelamiento del estado del bienestar y que se refieren a valores y normas, el enfoque neomarxista occidental ha mantenido una posición ambigua en cuanto a propuestas prácticas de política social.

### *iv) Perspectivas radicales o reformismo crítico*

El reconocimiento del género como elemento estructurante de la desigualdad social ha sido uno de los elementos transformadores de las ciencias sociales en los últimos años. Los defensores de la perspectiva feminista han mantenido que el estado de bienestar, a pesar de aportar importantes mejoras en las vidas de las mujeres, refuerza su subordinación en los contextos de la división sexual del trabajo y del marco familiar. Por lo tanto, un estudio adecuado del estado del bienestar ha de incluir las relaciones que se establecen entre estado, mercado, familia y la división sexual del trabajo.

Desde la perspectiva de las minorías étnicas, el estado del bienestar se ve como un instrumento del racismo institucionalizado en la sociedad, ya que niega el acceso o coloca en situaciones de segunda categoría a las personas en función de su origen. Así se reproducen las divisiones étnicas y se mantienen los controles de inmigración, según una división racista del trabajo.

Ni los planteamientos feministas ni los antirracistas son una propuesta única o monolítica, ya que recogen una gran diversidad de opciones político-normativas desde el reformismo hasta el rupturismo. Pero, por lo general, se orientan al cambio de la situación para lograr mayores cotas de igualdad, no sólo entre clases, sino también entre géneros y etnias (Bryson, 1992; Williams, 1989).

---

<sup>2</sup> El grado de autonomía del estado respecto de los intereses capitalistas difiere según los autores y corrientes.

Esta diversidad de enfoques interpretativos propicia un panorama teórico del llamado estado del bienestar modelado por el eclecticismo teórico: las teorías son abundantes, pero en lugar de divergir o mantener posturas contrapuestas y muchas de ellas se solapan entre sí. Esto se refleja en la investigación empírica y en la gran cantidad de hipótesis y variables que son tenidas en cuenta.

### **c. Orígenes históricos**

La falta de consenso sobre el objeto de análisis se refleja también en la discusión sobre el desarrollo histórico del estado del bienestar. Actualmente, existe un cierto consenso que localizaría su origen en la legislación de los primeros seguros sociales en la Alemania de Bismarck a finales del siglo pasado<sup>3</sup>. Este hecho supuso la ruptura con línea de protección de las 'Nuevas Leyes de Pobres' (Flora y Heidenheimer, 1984). A partir de ese momento, y hasta la Segunda Guerra Mundial, los seguros sociales (accidente, enfermedad, jubilación y desempleo) se fueron implantando paulatinamente en la mayoría de los países occidentales.

Otros planteamientos sitúan los comienzos del estado del bienestar en la primera década del siglo XIX, precisamente en la aparición de las 'Nuevas Leyes de Pobres' en el Reino Unido (1834), donde se estableció un sistema uniforme de ayuda a los pobres, centralmente regulado, que era funcional al mercado de trabajo (Bryson, 1992).

Las interpretaciones más restrictivas colocan los orígenes en fechas posteriores. La interpretación socialdemócrata ha mantenido que el auténtico punto de inflexión en el que surge el estado del bienestar es el consenso posterior a la Segunda Guerra Mundial en torno a la elaboración de políticas sociales de carácter universal (Marshall, 1992; Titmuss, 1981). En el mismo sentido, también es habitual asociarlo a la implantación de políticas macroeconómicas *keynesianas* cuya aplicación comenzó en el periodo de entreguerras en el *New Deal* estadounidense (Mishra, 1989, 1992; Rodríguez Cabrero, 1991)<sup>4</sup>.

Por último, con criterios más restrictivos, se ha ubicado los diferentes orígenes de los estados del bienestar en el alcance de un determinado nivel de protección o en la importancia que las actividades de bienestar tienen en la actuación estatal. A pesar de la existencia de políticas sociales características (educación, cuidado o asistencia), éstas no habían constituido la parte dominante de las actividades del estado, ni su orientación principal (Therborn, 1983). De acuerdo con este planteamiento, esta situación sólo se ha alcanzado en algunos países a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, cuando la mayor parte de la actividad

---

<sup>3</sup> P. Baldwin (1992) señala que en torno a esa fecha se implantan los primeros seguros sociales en Dinamarca y en otros países escandinavos.

<sup>4</sup> P. Flora y A. Heidenheimer (1984) llamaron la atención sobre este hecho. Esta concepción del estado del bienestar, *welfare state*, se originó en el Reino Unido de posguerra, ligada a las políticas de seguridad social promovidas por Lord Beveridge. Posteriormente, se desarrollaron con éxito en los países escandinavos y se convirtieron en el modelo hegemónico. Esto ha contribuido a ocultar que en los países occidentales ya existían estructuras o políticas sociales, aunque con orientaciones diferentes. Propusieron por ello la denominación genérica de estado social, *social state*, de ámbito mayor y reservar para el modelo universalista de posguerra la denominación de estado del bienestar, *welfare state*.

del estado y de sus presupuestos realmente se han destinado al cuidado, educación y seguridad de sus ciudadanos.

A modo de síntesis, los acontecimientos que han jalonado el desarrollo de las políticas sociales son destacados como los momentos definitivos de los estado del bienestar según las diferentes concepciones. El panorama resultante es una serie de fechas en donde se consolidan las diferentes formas de organizar el bienestar público, en especial en Europa:

- Las 'Nuevas Leyes de Pobres' del siglo XIX inauguraron un estado del bienestar asistencial, residual.
- Los sistemas de seguros sociales de finales del siglo pasado señalaron la aparición de una intervención estatal destinada a garantizar la seguridad social a las clases asalariadas.
- En el siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial, el estado del bienestar han tenido una orientación universalista e igualitaria.

#### **d. Los estados del bienestar tras la Segunda Guerra Mundial**

Tras la Segunda Guerra Mundial, el intervencionismo estatal en los países europeos aumentó progresivamente. Se produjo un clima de consenso social en torno a la responsabilidad del estado en la protección de los ciudadanos bajo un patrón diferente de los modelos de seguros sociales ya existentes que se basaban en el trabajo asalariado. Esta nueva orientación se asentaba en el modelo *keynesiano* de pleno empleo, en la oferta universal de servicios sociales, y en el reconocimiento de un derecho ciudadano a un ingreso mínimo de existencia. Se puede considerar el 'Informe Beveridge' de 1942, cuyas recomendaciones se implantaron en el Reino Unido, como la representación de este modelo estatal y como marca del momento en que se acuñó el término de 'estado del bienestar', *welfare state*.

En los años cincuenta y sesenta, el gasto social se fue incrementando progresivamente y se consolidó este modelo del estado del bienestar garante de los derechos sociales y legitimado socialmente. El modelo hegemónico de estado de bienestar era el de una política social solidaria, universal e igualitaria. En la mayoría de las democracias occidentales, el estado intervenía mediante la regulación de los mercados, las transferencias monetarias en amplios programas de mantenimiento de ingresos y la provisión de recursos sanitarios, educativos y sociales.

En líneas generales, las interpretaciones teóricas de la intervención estatal tuvieron un carácter reformista: la política social era el instrumento de las democracias para la transformación social en el marco del capitalismo de masas. Según estas perspectivas, en el pluralismo democrático es donde se iba producir la integración de las clases trabajadoras y su conciliación con los intereses capitalistas.

En este ambiente optimista, T.H. Marshall propuso su visión del desarrollo de la ciudadanía como reductora de las desigualdades sociales. Por otra parte, R.M. Titmuss consideró las políticas sociales universalistas como instrumentos del cambio social. Todos



estos planteamientos se han configurado como el sustrato ideológico principal de las políticas socialdemócratas.

El desarrollo del estado del bienestar fue interpretado por estas perspectivas como un tránsito 'de Bismarck a Beveridge'. Así, se iba a completar un modelo de estado del bienestar universalista. Por lo tanto, los esfuerzos futuros en este terreno tenían que dirigirse a mantener y mejorar los niveles de igualdad y universalidad de las políticas sociales, bajo un punto de vista incrementalista.

La crisis económica de los años setenta trajo consigo la ruptura radical de estas expectativas. Se desmoronaron las bases que sustentaban las políticas universalistas y ello, unido a las dificultades a las que se enfrentaron las economías occidentales a mediados de la década, aceleró un desencuentro entre democracia y capitalismo que se suponía se lograría a través del estado del bienestar.

*"...la maduración histórica del Estado del bienestar, la consolidación de las sociedades de capitalismo corporativo, el agotamiento de la onda expansiva de posguerra en cuanto a crecimiento económico y la diversificación interna de las estructuras sociales, van a producir una crisis relativa de las opciones reformistas"* (Rodríguez Cabrero, 1992:25).

Las interpretaciones críticas sobre el bienestar entraron en escena con fuerza poniendo en evidencia las deficiencias de las explicaciones socialreformistas del estado del bienestar<sup>5</sup>. Los análisis del estado del bienestar han estado marcados por esta crisis de confianza en el papel del estado para la resolución de los problemas sociales. La intención básica consistió en realizar propuestas para la necesaria reorientación del estado tras el agotamiento de las estructuras estatales de provisión :

- La crítica neoliberal de los años setenta y ochenta ha señalado que el estado del bienestar limita los espacios de actuación del mercado, genera inflación, deteriora las políticas de oferta y sobrecarga al estado que es incapaz de frenar las expectativas ciudadanas. Ofrecían como alternativa la reducción del estado (privatizando las actividades públicas, controlando el poder de las burocracias y sindicatos, estimulando la ideología liberal e individualista) y la introducción de las disciplinas de mercado en la actividad estatal. Pero la puesta en práctica de esta propuesta por los gobiernos de M.Thatcher y R.Reagan en la década de los ochenta no supuso una solución real de los problemas de los estados del bienestar.
- La crítica neomarxista sobre el estado del bienestar y las concepciones de la teoría crítica han incidido, por su parte, en las contradicciones intrínsecas al desarrollo del capitalismo del bienestar. El desarrollo contradictorio de las funciones de legitimación y acumulación del estado del bienestar conducen a la sobrecarga y a la crisis fiscal del estado, lo que mina las bases capitalistas. Autores como

<sup>5</sup> La crisis económica había traído consigo la pérdida del pleno empleo, lo que supuso la crisis del pacto *keynesiano* en el que se había apoyado el estado del bienestar universalista. Además tras la crisis ideológica del estado del bienestar se encontraban también el proceso de dualización social que se reflejaba en las pautas de consumo y producción, y el cuestionamiento de la adecuación del estado a la hora de responder a las necesidades sociales (burocratización, paternalismo y centralismo) (Rodríguez Cabrero, 1992).

J.Habermas, O'Connor (1981), y C.Offe (1990) han subrayado los aspectos políticos de la crisis de legitimación del capitalismo tardío. Desde esta perspectiva no se han ofertado alternativas concretas a la salida de la crisis, pero sus defensores se mantienen en posiciones cercanas a las socialdemócratas<sup>6</sup>.

Auspiciada por esta discusión ideológica, tuvo comienzo una línea de investigación empírica más rigurosa sobre los estados del bienestar. Se desarrolló a mediados de los setenta y se profundizó en los ochenta. Sus bases teóricas han sido principalmente las perspectivas socialreformista y socialdemócrata, y su orientación, básicamente comparativa (como se expone a continuación).

Con posterioridad, a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, se han producido otra serie de cambios que han hecho evidente la necesidad de teorías del estado del bienestar más amplias, con mayor capacidad analítica, y que puedan explicar las diferentes configuraciones a través de investigaciones de carácter comparativo:

- i) El estado del bienestar se ha mantenido y desarrollado más allá de su anunciado desfondamiento. Las políticas de recorte o desmantelamiento de los estados del bienestar no han tenido el éxito que prometían. Las alternativas han sido diversas según los distintos países, poniendo en evidencia sus diferencias institucionales.
- ii) El proceso de unificación europea ha mostrado las desigualdades nacionales en la configuración de la política social. Además, ha suscitado la discusión en torno a la necesidad de una política social europea y de los principios que habrían de regirla (Wilding, 1992).
- iii) La internacionalización creciente de la economía ha debilitado la capacidad de los estados de intervenir en sus propias economías.

La continuidad de las estructuras del bienestar es indicativa más de la transformación que de la desaparición de los estados del bienestar, más de su transición que de su colapso. Las orientaciones normativas han rebajado sus aspiraciones en torno al estado del bienestar y han mantenido un tono pragmatista y pluralista menos ambicioso (Rodríguez Cabrero, 1992; Abrahamson, 1995). Parece hacerse producido un proceso que ha ido desde el 'consenso socialreformista' al 'consenso pragmático-pluralista', en el que destacan dos elementos:

- a) Pragmatismo. Se ha pretendido defender lo conseguido por los estados del bienestar a través de su redimensionamiento: mediante la puesta en marcha de estrategias corporatistas que integren los diferentes intereses sociales en la política estatal, y la introducción de las necesarias reformas para una actuación más eficiente de las estructuras del estado.
- b) Pluralismo. Desde muy diferentes posturas ideológicas se ha defendido la potenciación de la sociedad civil y la participación de sectores no estatales

---

<sup>6</sup> Además de la vía neoliberal y de la neomarxista, R. Mishra (1989; 1993) estudia como una tercera opción el corporatismo socialdemócrata (Suecia y Austria), que ha mostrado mayor capacidad en la resolución de la crisis. La defiende como una aproximación pragmática y continuista que ha considerado conjuntamente los aspectos sociales y económicos del estado del bienestar, incorporando objetivos de política social en la política económica e integrando la cooperación y el consentimiento de los principales intereses económicos (capitalistas y trabajadores) en el sostenimiento del sistema.

(informal, voluntario o privado) en la producción del bienestar. Este acuerdo, se ha producido entre perspectivas muy diversas, en las que subyacen distintos planteamientos ideológicos (desde una modificación que permita mayor participación ciudadana, a una desconfianza de corte liberal hacia la intervención estatal, hasta una visión comunitaria de la sociedad o un enfoque reformista radical). La concepción de sociedad civil en la que se basan es diferente en cada una de las orientaciones. El pluralismo del bienestar, o *welfare-mix*, aparece como un planteamiento que se ajusta a las necesidades de mayor racionalización de la acción estatal, pero carece de unos criterios claros de actuación respecto de las formas de entender qué y cómo se ha de potenciar. Bajo el epígrafe del pluralismo del bienestar tienen cabida tanto la privatización de los servicios, como la vuelta a los recursos tradicionales de producción de bienestar (familia y redes sociales primarias), o la articulación de la participación democrática de los ciudadanos en la gestión pública<sup>7</sup>.

## 1.2. Sociología comparativa de los estados del bienestar

Desde los años setenta, y junto con la preocupación por la búsqueda de alternativas ideológicas y analíticas, desde los años setenta, se ha desarrollado un interés por fundamentar empíricamente las diferentes perspectivas al uso en el estudio del estado del bienestar, comparando sus desarrollos en los diferentes países<sup>8</sup>.

Los análisis comparativos que a mediados de los años setenta realizó H. Wilensky sobre el gasto en protección social, marcaron el comienzo de una línea de investigación que cobró auge posteriormente. En los años ochenta se multiplicaron las reuniones, los proyectos de investigación y las conferencias sobre el estado del bienestar occidental. Estos estudios “se convierten en una industria floreciente en el momento en que el crecimiento de los estado del bienestar comienza su declive” (Olsson, 1987: 371).

H. Wilensky tomó como punto de partida una perspectiva convencional: el crecimiento económico, el nivel de industrialización y las transformaciones demográficas fueron considerados como los factores a examinar en el estudio sobre la aparición y desarrollo del estado del bienestar. Esta hipótesis, que va a ser predominante en los primeros trabajos de carácter comparativo, minusvalora los factores políticos explicativos. Por otra parte, el

<sup>7</sup> La discusión ideológica y analítica sobre la potenciación de la sociedad civil y el pluralismo del bienestar es amplia y enriquecedora. Consúltense, por ejemplo, los trabajos de Aliena, 1993; Johnson, 1990; Rodríguez Cabrero, 1991; Olsson, 1992.

<sup>8</sup> S.E. Olsson (1987) repasa y valora parte de esta producción de estudios comparativos que acompañó a los recortes financieros que se produjeron a comienzos de los ochenta en los estados del bienestar:

- Se trabaja desde una perspectiva tradicional y europea (de Bismarck a Beveridge) en la que pesan los problemas de la integración.
- La mayoría de estos trabajos son análisis de casos o de aspectos concretos de los estados del bienestar que no han contribuido al desarrollo del análisis comparativo de los mismos. En gran parte ello se debe a la ausencia de un marco analítico común.
- Comparten un tono alarmista y defensivo del estado del bienestar y con una vaga orientación hacia la descentralización y la adaptación, posteriormente formulada en términos de pluralismo del bienestar. R. Rose (1986) de hecho formula un modelo para el análisis comparativo de los estados del bienestar de tipo *welfare-mix*, que integre todos los niveles del bienestar.

análisis del estado del bienestar se basaba en el de los gastos en seguridad social. Se trataba de una estrecha perspectiva para extraer generalizaciones, ofrecía una visión reducida y no consideraba los efectos de las políticas sociales, por ejemplo su capacidad redistributiva. Todo ello conformó la tónica general de los primeros trabajos: análisis sistemáticos de carácter comparativo a partir de macrodatos provenientes de contabilidades nacionales o de bases estadísticas de instituciones internacionales (OIT, OCDE u ONU). Los trabajos que no seguían estas pautas eran, por lo general, análisis monográficos de casos.

Todo el interés comparativo se ha basado en la premisa del reconocimiento de la diversidad de estados del bienestar. Un reconocimiento de que no se trata de un fenómeno único, sino de que existe una diversidad que aconseja pensar en términos de estados del bienestar en lugar de en un único fenómeno.

Aquellas primeras aportaciones han ido ampliándose subsiguientemente. Las críticas sobre estos primeros estudios comparativos, han traído consigo nuevos datos, estrategias de investigación, orientaciones epistemológicas y explicaciones o hipótesis teóricas. Este desarrollo ha tenido un carácter acumulativo.

### ***a. Hipótesis teóricas que sustentan los análisis comparativos***

Las principales hipótesis que manejaron los estudios de los años setenta situaban el factor causal del estado del bienestar en el desarrollo económico. Se consideró que factores como la industrialización, el proceso de urbanización y los cambios demográficos habían debilitado las redes de solidaridad tradicionales, por lo que se hacían necesarias nuevas formas de integración. Éste era el papel asignado a las políticas sociales.

Pero esta hipótesis tuvo una rápida refutación empírica. Entre los países que primero pusieron en marcha sistemas de seguros sociales se encontraban algunos escasamente industrializados (como Dinamarca o Nueva Zelanda), mientras que los protagonistas de la Revolución Industrial se incorporaron más tarde este tipo de políticas (Reino Unido o Bélgica).

A comienzos de los años ochenta, se propuso el concepto de modernización como el motor que empuja la aparición de los estados del bienestar. Este concepto incorpora también los aspectos políticos a la explicación del origen de los estados del bienestar (Flora y Alber, 1984). Las principales variables explicativas elegidas fueron el desarrollo económico, la capacidad de movilización de la clase obrera y el desarrollo constitucional (sufragio y parlamentarismo). Según esta perspectiva a finales del siglo pasado aparecieron los primeros seguros sociales en monarquías constitucionales que tenían necesidad de asegurar la lealtad de la clase obrera, apoyados en la existencia previa de sólidas burocracias. El modelo por excelencia fue el de la Alemania de Bismarck en 1883.

Los enfoques de los años ochenta tuvieron un carácter derivacionista y funcional. Por una parte son explicaciones 'externas': la aparición de estados del bienestar se deriva de otros acontecimientos exteriores a la dinámica de los distintos actores sociales. Eran explicaciones funcional-estructurales: la regulación estatal produce integración social y favorece el proceso

de acumulación capitalista<sup>9</sup>. Además adolecían de una visión evolutiva lineal: el estado del bienestar se desarrolla y crece, lo que sitúa a unos estados del bienestar en posiciones 'más evolucionadas' respecto de otros. La linealidad no es una característica exclusiva de la concepción de la modernización, puesto que permanece en el trasfondo general de los estudios comparativos.

Sin embargo, la consideración de los factores políticos dio entrada a interpretaciones sociales que explican el desarrollo de los estados del bienestar a través de la movilización de actores sociales y del conflicto entre grupos sociales desiguales.

Estas interpretaciones sociales constituyen el núcleo de la 'ortodoxia' actual de los estudios comparativos sobre los estados del bienestar. La interpretación más extendida ha identificado estos actores con los vinculados a la desigualdad de clases sociales. El movimiento obrero, y sus organizaciones, partidos y sindicatos, van a luchar por la instauración de políticas sociales redistributivas. Aunque se reconozca que las políticas sociales resuelven problemas derivados del mercado, es decir sus problemas como mecanismo de asignación eficiente de recursos, esta interpretación se plantea en términos de relaciones de poder y de estrategias de lucha social (Therborn, 1989).

Más recientemente, las nuevas aproximaciones radicales o de reformismo crítico (a las que se ha hecho referencia en el punto 1.1.b.) han puesto en cuestión esta visión de la desigualdad social centrada en la clase social. Así, la perspectiva feminista ha atendido a la división sexual del trabajo, a la importancia de la familia como ámbito de distribución de recursos (que hasta ahora se centraba en las relaciones estado-mercado) y sobre el estatus de las mujeres. El movimiento antirracista lo ha hecho sobre el papel del estado en la organización de las desigualdades de origen o de etnia.

Otra aportación frente a la hegemonía de las interpretaciones sociales es la de los teóricos de la acción estatal que han insistido en el escaso interés que se ha prestado al estado como variable independiente. Según este planteamiento, los estados son lugares de acción autónoma, no reducibles a la acción de los grupos sociales (Heclo, 1974; Skocpol, 1989; Skocpol y Weir, 1993). Los líderes políticos, los decisores públicos y los administradores o gestores tienen un papel importante en los procesos históricos de formulación de políticas sociales. Bajo esta perspectiva han adquirido relevancia las variables relacionadas con las burocracias, las estructuras del estado y el papel de los expertos y funcionarios. Sin embargo, no se trata tanto de un enfoque alternativo, sino que sus hipótesis se han añadido a las de las interpretaciones sociales (Baldwin, 1992)<sup>10</sup>. En realidad, no muestran al estado como un actor con sus propios intereses, sino al gobierno como espacio en el que se forman e identifican grupos con intereses comunes. Estos planteamientos han tenido la virtud de llamar la atención e introducir el estado, las instituciones y los procesos políticos en el centro del análisis.

---

<sup>9</sup> A semejanza de las hipótesis marxistas para las que el estado del bienestar es considerado como un elemento que favorece la acumulación del capital y la legitimación política. La orientación marxista no se ha plasmado tan claramente en un análisis empírico comparativo.

<sup>10</sup> F. Castles (1994) señala también que más allá de la modernización económica y del desarrollo político habría que considerar otros factores. En su caso propone las creencias religiosas. Se puede decir que no se trata de un elemento nuevo puesto que lo que mide es la penetración institucional de las iglesias en el juego político a través de los partidos confesionales.

En la actualidad, las investigaciones comparativas en marcha no se limitan a trabajar sobre una única variable sino que procuran abordar la diversidad e incluso alcanzar explicaciones globales que incorporen a todas ellas a pesar de que, a menudo, surgen incompatibilidades metodológicas (Amenta, 1993; Hicks y Misra, 1993; Huber, Ragin y Stephens, 1993).

### **b. Estrategias de investigación**

Entre las estrategias seguidas en sociología comparativa de los estados del bienestar se pueden distinguir las de tipo cuantitativo y las de tipo cualitativo (que se identifica con los estudios histórico y de casos) (Huber, Ragin y Stephens, 1993)<sup>11</sup>. Tanto en una como en otra se hacen presentes la separación entre la investigación empírica y las propuestas teóricas (Esping-Andersen, 1993b), lo que ha conllevado una subteorización de las variables empleadas en la investigación empírica. Pero la elección de una estrategia de investigación implica la elección de una serie de supuestos teóricos, lo que conduce a que sus conclusiones sean interpretables únicamente en el marco que ofrecen.

El análisis cuantitativo se orienta fundamentalmente al estudio de las correlaciones entre variables que miden los esfuerzos, los instrumentos o los resultados de las políticas sociales. Las variables que se manejan son principalmente de tipo económico, demográfico y político.

En los años setenta, en los estudios ya mencionados de H. Wilensky se compararon los estados del bienestar a partir de los porcentajes de gasto en seguridad social. Una gran parte de la investigación ha seguido esta estrategia de estudio del gasto social público. Posteriormente se han incorporado otros datos de tipo micro (como los *Luxembourg Income Study, LIS*), o de tipo institucional (Castles y Mitchell, 1990). Además, la investigación cuantitativa ha ido sofisticándose al incorporar numerosas técnicas de análisis multivariante para determinar cuáles son las correlaciones significativas entre las variables que se manejan.

Uno de los problemas de esta estrategia de análisis es que sus conclusiones se refieren más a las variables empleadas que al propio estado del bienestar. Como Esping-Andersen (1993b) indica se trata de representaciones de la realidad o variables aproximadas, *proxys*, no del propio objeto estudiado. Así, por ejemplo, el empleo del gasto social se ha justificado como medida del esfuerzo del bienestar, pero sus eventuales cambios pueden estar también motivados por razones demográficas o por inercias políticas que no tienen nada que ver con un aumento intencional del esfuerzo del bienestar. La determinación de lo que realmente se encuentra tras estos cambios es desvelar el contenido de la 'caja negra'.

Otro problema ineludible en el estudio correlacional es el reducido universo muestral que constituyen los estados del bienestar. Se trata de pocos casos para demasiadas hipótesis. Las variables independientes están altamente correlacionadas por lo que cualquier variación en los modelos planteados conduce a probar hipótesis completamente opuestas.

---

<sup>11</sup> G. Esping-Andersen, (1993b) se refiere a ellos como diseños de investigación correlacionales y casuísticos.

Por último, los estudios cuantitativos adolecen como ya se ha mencionado también de una soterrada asunción de linealidad: se comparan posiciones de 'mayor o menor' esfuerzo o redistribución en un proceso que se supone ha de seguir una determinada dirección. Es decir, como en los enfoques de la modernización social, se asume una única vía progresiva y común de desarrollo del bienestar.

Los estudios orientados a conocer las relaciones sociales organizadas y los rasgos institucionales han empleado preferentemente una estrategia cualitativa de investigación a través del análisis histórico-institucional de casos, en lo que ha constituido un diseño cuasi-experimental (Esping-Andersen, 1993b). Sobre todo ha sido empleada por las orientaciones teóricas que pretenden evidenciar la influencia del estado y de los burócratas, así como por las perspectivas historicistas.

Si en el estudio cuantitativo la selección de la(s) variable(s) a emplear es uno de los problemas, en el cualitativo lo es la precisión de qué es lo que se considera estado del bienestar. La selección de los casos que se van a analizar suele darse sin un previo planteamiento sobre su representatividad. Pocas veces, se formula una delimitación concreta previa al análisis, como en el caso de las 'políticas de solidaridad' de P. Baldwin (1992). Además, la calidad de las conclusiones depende de una buena elección de los casos que se van a investigar y permite o impide su generalización a otros estados del bienestar.

La investigación comparativa, tanto cuantitativa como cualitativa, ha ido ampliando las hipótesis y las metodologías empleadas. En los primeros estudios de los años setenta, el estado del bienestar no era el objeto central de estudio, sino que se estudiaba como un elemento del desarrollo económico y político. Para su estudio se empleaban medidas como el gasto y estrategias cuantitativas. Cuando se convirtió en el centro del interés, se incorporaron los aspectos institucionales, junto con las estrategias cualitativas y estudios de caso.

En los últimos años, quizá debido a la necesidad de poner orden entre la variedad de posibilidades metodológicas, el panorama ha estado dominado por un trabajo de taxonomización o tipologización de los estados del bienestar. En otras palabras por una expansión de propuestas de los llamados modelos o regímenes de bienestar, impulsado principalmente por el trabajo de G. Esping-Andersen (1993). En este trabajo, se ha procurado incorporar tanto los resultados de los estudios de correlaciones como los análisis institucionales. Este trabajo, que ha sido denominado 'empresa de creación de modelos del bienestar' (Abrahamson, 1995), ha ofertado gran cantidad de tipologías y categorías en función de diferentes criterios de clasificación. Pero en la actualidad esta tarea comienza a verse con escepticismo desde orientaciones que subrayan la particularidad de los procesos históricos estatales y enfatizan las múltiples fuentes de la política social (Baldwin, 1994; Pierson, 1991). Se critica además su profusión que ha dado lugar a una "torre de Babel" que no ha contribuido a aclarar el panorama. Esta crítica no ha llegado a desacreditar el trabajo tipologizador pero sí lo ha 'recluido' a su papel como herramienta heurística.

Hay que añadir que el divorcio entre las estrategias cuantitativa y cualitativa sigue sin ser superado. Ambas han permanecido en conexión, pero no han llegado a integrarse de forma sistemática en un estudio, limitándose a un reconocimiento mutuo de sus hallazgos. Persiste una incompatibilidad metodológica: desde el punto de vista cualitativo la generalización

resulta limitada mientras que la perspectiva cuantitativa reduce la realidad a un limitado número de variables.

También se han propuesto alternativas para la superación de esta dicotomía metodológica. En estos momentos, pueden vislumbrarse dos vías en el análisis comparativo de los estados del bienestar (Esping-Andersen, 1993b):

- un 'enfoque endógeno' en el que el investigador se 'mueve' constantemente entre casos y correlaciones. Es continuista con la tradición comparativa y tipológica socialdemócrata. Su mejor ejemplo sería el estudio de los 'mundos del bienestar' de G. Esping-Andersen (1993).
- un 'enfoque exógeno' que estaría representado tanto por los estudios de Baldwin (1992) como Castles y Mitchell (1990), en los que, bien a través del análisis de varios casos o de uno solo, se cuestionarían los resultados del análisis correlacional formulados en modelos explicativos.

### ***1.3. La tradición socialdemócrata: T.H. Marshall, R.M. Titmuss y G. Esping-Andersen***

La tradición socialdemócrata se ha caracterizado por hacer una defensa moral del estado de bienestar, como la vía para la consecución de una sociedad más justa, basada en la igualdad, la libertad y la solidaridad (George y Wilding, 1976). Los socialdemócratas persiguen, como los marxistas, la transformación de las estructuras sociales capitalistas, pero, a diferencia de aquellos, conceden más importancia a la capacidad que la esfera política tiene para producir cambios. La democracia parlamentaria y el derecho al voto son recursos que la clase trabajadora puede emplear en su favor en el marco de la economía capitalista de mercado. Se trata de una opción social-reformista (véase punto 1.1.b.): modificar la sociedad y el estado dentro del marco capitalista, conciliando los intereses contrapuestos de las clases a través del pluralismo democrático. Por lo tanto la intervención pública ha de convertirse en el árbitro de la vida económica, corrigiendo, supliendo y suplantando al sistema de mercado.

Las dos herramientas principales de las que ha dispuesto la política socialdemócrata para conseguir esta socialización de la economía han sido la economía *keynesiana* y el estado del bienestar. La economía *keynesiana*, opuesta a la autorregulación del mercado, ha ofrecido las herramientas para llevar a cabo el control político de la vida económica mediante el control de las grandes variables macroeconómicas. El estado del bienestar ha ofrecido la posibilidad de rectificar mediante transferencias y servicios los desequilibrios producidos en el mercado.

Las políticas sociales, desde esta perspectiva, son un mecanismo de reducción de las desigualdades originadas en el mercado y de redistribución social que proporciona derechos sociales a todos los ciudadanos. Esta concepción se opone a su consideración como instrumentos de control o de ocultación del conflicto social que mantienen otras perspectivas, concretamente la marxista.



Las posiciones socialdemócratas se caracterizan por una defensa del estado del bienestar basado en el pleno empleo y en las políticas sociales de carácter universal. La protección social de tipo '*beveridge*', enfrentada al sistema de seguros '*bismarckiano*', se ha distinguido por: (i) ser universal, dirigida a todos los ciudadanos; (ii) contar con prestaciones de tasa constante o igualitarias, *flat-rate*; y (iii) estar financiado fiscalmente (Baldwin, 1992).

A pesar de la inexistencia de un paradigma unificado sobre los estados del bienestar, el socialdemócrata ha ocupado el lugar de perspectiva predominante desde la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis de los setenta. Con posterioridad, ha seguido siendo una de las principales fuentes de interpretación a la que ha unido una intensa línea de investigación empírica, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo, junto a su cuerpo teórico. Esta orientación se ha operacionalizado en criterios y modelos de investigación que han proporcionado una línea concreta para el debate en un campo en el que la claridad ha sido escasa. Además, se ha mantenido un esfuerzo por incorporar nuevas hipótesis provenientes de otras escuelas teóricas, como la importancia de las agencias estatales o las desigualdades de género. Ha mantenido además su orientación normativa de apoyo decidido al incremento de las políticas sociales del bienestar, continuando los planteamientos ideológicos hegemónicos del reformismo social de posguerra en los que no se propugnan cambios radicales, sino lecturas posibilistas de la realidad social. Ha constituido una tradición pragmática y práctica, que incluso, como muestra R.Mishra (1993), parece haberse adaptado con más éxito a la crisis de los años setenta.

### **a. Ciudadanía y derechos sociales: T.H. Marshall**

T.H. Marshall pronunció una conferencia en 1949 en Cambridge en honor del economista A.Marshall cuyo contenido se ha convertido en una referencia obligada sobre el concepto de ciudadanía. En ella, dedicó sus reflexiones a la evolución de la ciudadanía como estatus que acompaña a la pertenencia o participación en la sociedad. El contexto en el que hacía estos planteamientos era el de la reconstrucción y reconciliación tras la crisis de entreguerras y la Segunda Guerra Mundial y la crisis de entreguerras donde la afirmación de las políticas sociales y la generalización de los estados del bienestar tuvieron un importante papel. Se puede observar el influjo que tuvo el espíritu del '*Informe Beveridge*'.

La preocupación de T.H.Marshall era ofrecer una explicación sobre el tipo de relación que se establece entre el estatus ciudadano y las clases sociales o la desigualdad de origen económico, es decir, las tensiones entre democracia y clase social. Su interés se centró en la evolución de la ciudadanía hacia la igualdad social en las sociedades capitalistas. La ciudadanía como estatus otorgado a todos los miembros de pleno derecho de una comunidad significa la igualdad de todos aquellos que lo poseen en derechos y obligaciones. La clase social es el resultado de la desigualdad. Marshall pretende explicar cómo se compatibilizan estos dos principios opuestos mediante al análisis del proceso histórico.

T.H. Marshall explica la extensión de la ciudadanía a diferentes sectores sociales en tres fases históricamente contingentes, entre las que no hay una ligazón causal. Estas tres fases están definidas por la implantación de diferentes elementos de la ciudadanía:

- i) elemento 'civil' compuesto por los derechos en los que se basa la libertad individual: libertad personal, de pensamiento, expresión y creencia, el derecho a la propiedad y a establecer contratos y el derecho a la justicia.
- ii) elemento 'político' compuesto por los derechos de participación en el poder político: posibilidad de formar parte del cuerpo político y de elegir a los miembros de dicho cuerpo.
- iii) elemento 'social' que incluye el conjunto de derechos que van desde un mínimo bienestar y seguridad económicos hasta el derecho a compartir la herencia social y a vivir la vida de acuerdo con los estándares que prevalecen en esa sociedad.

Estas tres fases se corresponden a diferentes periodos formativos de cada uno de los derechos: 'derechos civiles' en el siglo XVIII, 'políticos' en el siglo XIX y 'sociales' en el siglo XX. En la Edad Media estos tres elementos estaban institucionalmente amalgamados. El declive de la sociedad estamental y la ampliación del mercado como espacio de intercambio de recursos restan importancia a los preceptos de la costumbre, cívicos y religiosos y se independizan las esferas económica y política.

El desarrollo de los derechos ciudadanos hasta finales del siglo XIX no ha supuesto una amenaza para el sistema de clases. Mientras que los derechos civiles constituyen el fundamento para el desarrollo del sistema capitalista, el conflicto se plantea de forma clara en el siglo XX con incorporación de los derechos sociales, entre otros el derecho a la percepción de un ingreso real universal que no es proporcionado por el mercado.

Por esta razón, T.H. Marshall valoró el alcance real sobre la desigualdad social de algunas políticas sociales británicas de su época. Su conclusión era que los derechos sociales producen igualdad de estatus a nivel del individuo, no una igualdad de ingresos o de clase, porque realmente no es ése su objetivo. La igualdad de estatus es importante puesto que es la que proporciona integración social. El desarrollo de la ciudadanía reduce el conflicto y legitima la desigualdad de clase social. Alcanzar igualdad de estatus es, según T.H. Marshall, más importante que conseguir igualdad económica, ello se debe a la integración social que produce el estatus. Siguiendo con estos argumentos, T.H. Marshall consideraba la pobreza y la desigualdad como dos problemas diferentes desde el punto de vista estructural (Marshall, 1981). La primera es una enfermedad, una patología social a eliminar. La desigualdad es característica de la estructura social, es funcional y está legitimada.

La igualdad de derechos hace tolerables las desigualdades sociales dentro de unos límites pero no elimina los incentivos de mejora individual. Éstas son necesarias para mantener los incentivos al trabajo de cara a dicha mejora individual. En definitiva, T.H. Marshall ofreció una visión funcional y evolutiva donde la política social es fruto de la expansión de los derechos sociales que hace tolerable la desigualdad y el conflicto. Como resultado de estas tensiones y conflictos, la sociedad actual es una sociedad compuesta (*hyphenated society*) o democracia capitalista del bienestar (*democratic-welfare-capitalism*).

Esta denominación corresponde a la sociedad organizada en torno a una economía mixta, a instituciones y prácticas democráticas y a un entramado de seguridad social y asistencial.

Sin embargo, T.H. Marshall también se planteó que, a la larga, era posible que esta igualdad de derechos supusiese también una disminución de las desigualdades de clase y la eliminación de los incentivos para el esfuerzo individual. Los derechos sociales también actúan como elementos estratificadores, principalmente el papel de la educación en el mercado de trabajo. En uno de sus últimos trabajos, T.H. Marshall (1981) constató la pérdida de apoyo al estado de bienestar. La explicación que ofrece sobre esta pérdida de apoyo es el cambio de papel de la seguridad social y la imposibilidad de erradicar la pobreza. No es el conflicto sino el mal funcionamiento de los sistemas de legitimación de la desigualdad lo que constituye la amenaza real para la sociedad compuesta<sup>12</sup>.

En su papel de referencia sobre el tema de ciudadanía, el planteamiento de T.H. Marshall ha sido criticado por insuficiente y ambiguo. Por una parte, se dice que no queda establecido claramente la relación entre los derechos sociales y las bases económicas de las sociedades capitalistas. Entre otros, el estado tiene un papel escasamente desarrollado. La clasificación y conceptualización de los derechos también pueden ser cuestionadas. Así se ha indicado que los derechos laborales, es decir sindicación, negociación colectiva y huelga, son de naturaleza diferente a los derechos civiles (Barbalet, 1988; Hindess, 1993; Turner, 1990; 1993; F. Twine, 1992).

El planteamiento de T.H. Marshall ha sido criticado por sus presupuestos teleológicos, etnocéntricos y optimistas. T.H. Marshall plantea la evolución progresiva de la ciudadanía. En el avance de la ciudadanía, tal y como la plantea T.H. Marshall, no hay lugar para los retrocesos. Tampoco se especifican los posibles desarrollos futuros de los derechos de ciudadanía (Crompton, 1993; Mann, 1987; Roche, 1992).

El valor de T.H. Marshall es haber puesto sobre la mesa una teoría social de la ciudadanía que sirve de referencia común a los diferentes planteamientos que concurren en la actualidad en su debate. En la década de los ochenta y en el ámbito anglosajón, la concepción de T.H. Marshall ha sido una referencia común en la crítica del programa neoliberal o de la Nueva derecha. La elaboración de Marshall ofrece un argumento valioso en esta discusión al considerar que la evolución capitalista incluye tanto los derechos individuales o civiles como los sociales o redistributivos (Taylor-Gooby, 1991).

Otro activo del planteamiento '*marshalliano*' es ofrecer un puente entre lo normativo y lo empírico. La conceptualización de la ciudadanía y, en especial, de los derechos sociales se ha convertido en un eje útil y operativo para la comparación de los estados de bienestar y de sus políticas sociales, como se analizará más adelante en el planteamiento de G. Esping-Andersen.

---

<sup>12</sup> Como señala L. Paramio (1998), el planteamiento de T.H. Marshall constituye un antecedente del análisis de la crisis de legitimación capitalismo de los años ochenta de autores marxistas como J. Habermas, J. O'Connor, I. Gough o C. Offe. Estos pensadores se plantearon la viabilidad del estado del bienestar como mecanismo de resolución de conflictos entre capitalismo y democracia, y de legitimación social. Su diagnóstico ha sido que era inviable a medio plazo, ya que la lógica del mercado es contradictoria a la del estado del bienestar al crear impedimentos para la acumulación capitalista. Es decir disminuía su eficiencia. Esta argumentación puede ser considerada, además, como un antecedente de la crítica neoconservadora al estado del bienestar.

## **b. La política social: R. M. Titmuss**

El punto de partida de la argumentación de R.M. Titmuss fue la consideración del origen social, no individual, de la desigualdad. Las desigualdades existentes (edad, clase, educación, personalidad, estándares físicos, inteligencia y cualificación) se refuerzan por efecto de la división social del trabajo y producen dependencias entre los hombres. En esta línea, perseguir la igualdad es, por lo tanto, una responsabilidad social y la política social, los servicios sociales son el medio para conseguirlo. R.M. Titmuss valora la igualdad tanto de derechos como de consecuencias como una forma de organización superior no sólo por un criterio moral sino porque produce sociedades mejores y más integradas.

Sin embargo, puntualizaba que no todas las políticas sociales son iguales, ni producen los mismos efectos (Titmuss, 1981). R.M. Titmuss distinguía diferentes tipos de política social:

- i) Modelo 'residual' de política social del bienestar: las instituciones de bienestar social intervienen únicamente cuando no lo hagan ni el mercado ni la familia, que son considerados los principales proveedores en la satisfacción de necesidades.
- ii) Modelo de política social basado en el 'logro personal': las instituciones del bienestar son auxiliares de la economía y el mérito, los resultados laborales y la productividad son el medio de satisfacción de las necesidades.
- iii) Modelo de política social 'institucional redistributivo o universalista': la intervención pública es una institución importante en la sociedad, que proporciona servicios generales, recursos fuera del mercado basándose en el principio de necesidad.

Según esta clasificación, el nivel de igualdad alcanzado es diferente según los diferentes tipos de política social. Para R.M. Titmuss, es el modelo institucional universalista el que consigue mayores cotas de igualdad social. Aunque estaba destinada a la defensa de las políticas universales frente a las residuales, esta clasificación se ha convertido en la base de las tipologías dominantes en la sociología comparativa del bienestar.

R.M. Titmuss pretendía también aclarar otra confusión frecuente en las referencias a la política social y a los servicios sociales: la consideración únicamente de la parte más visible de la producción del bienestar. Quería demostrar que, sin embargo, la producción de bienestar es una tarea más amplia en donde el progresivo cambio en las situaciones y concepciones de necesidad ha producido el crecimiento de la 'división del bienestar' (Titmuss, 1958). No se trataba de una diferenciación en sus funciones u objetivos declarados, sino simplemente de una división organizacional, en las vías para la administración del bienestar y la satisfacción de las necesidades. Distinguía tres categorías de bienestar, "...tres sistemas de servicio social como formas separadas y distintas de ir en contra y de compensar el crecimiento de la dependencia en la sociedad moderna" (Titmuss, 1981: 55):

- i) El 'bienestar social' estaría constituido básicamente por la intervención estatal a través de los servicios sociales (mantenimiento de ingresos, cuidado de la

- salud, trabajo social y otros servicios sociales personales, vivienda, educación y empleo).
- ii) El 'bienestar fiscal' sería la política social desarrollada a través del sistema fiscal (subsidios y desgravaciones del impuesto sobre la renta ocasionados por préstamos hipotecarios, seguros de vida o cotizaciones, por personas dependientes ancianas o hijos).
  - iii) El 'bienestar ocupacional' sería aquel que proporcionan los empleadores a sus empleados. Supone una serie de ingresos no monetarios en favor de los segundos. No se trata de una administración del bienestar propiamente dicha, pero se superpone a las prestaciones sociales y fiscales. Hace disminuir el valor y relevancia del salario, pero no el de la desigualdad ligada a las posiciones ocupadas en el mercado de trabajo.

Esta tipología no había tenido el eco de otras clasificaciones sobre los tipos de políticas sociales. Sin embargo, recientemente la defensa del 'pluralismo del bienestar' o *welfare-mix* ha recogido esta idea de división de la producción del bienestar (Castles, 1994; Johnson, 1990; Olsson, 1992).

Las propuestas de R.M. Titmuss orientadas a la defensa de las políticas sociales universales, incorporan la idea de diversidad de políticas sociales y de vías para la producción del bienestar. Su obra marca una ruptura con una concepción monolítica de la política social y proporciona una base para los estudios comparativos de política social.

\* \* \* \* \*

En cierta forma, la obra de T.H. Marshall y la de R.M. Titmuss pueden considerarse herederas de la tradición fabiana británica<sup>13</sup>. La visión de ambos autores era la de un proceso cerrado hacia el bienestar cuya meta era la paz social en la que se conciliarían los intereses de las distintas clases sociales. El agotamiento económico era un acontecimiento no previsto en sus planteamientos que no disponían de una respuesta para la crisis con problemas que, como el desempleo, minaban sus principales supuestos y ponían en evidencia sus carencias.

Estos planteamientos sobre los estados del bienestar no habían analizado sistemáticamente el estado del bienestar, sino que fundamentalmente lo habían defendido. Autores como R.M. Titmuss habían realizado aportaciones con una orientación pragmática y selectiva que estaban basadas en supuestos políticos, sociales y económicos no explícitos y con poco apoyo teórico. Su interés no se había dirigido a comprender el funcionamiento del estado del bienestar como un todo, ni sus relaciones con el sistema productivo.

---

<sup>13</sup> La Sociedad Fabiana fue fundada en el Reino Unido en 1884 con objeto de hacer avanzar el socialismo a través de una política reformista-gradualista, preferible a la revolución. Se puede considerar a la tradición liberal y el radicalismo londinense de los años ochenta como sus fuentes principales. En sus declaraciones se mostraban abiertamente opuestos al marxismo ya que frente a la estructura económica dan importancia a la cultura política. De hecho, ésta constituye su principal vía de propaganda mediante la impregnación (*permeation*) de sus planteamientos a las elites gobernantes y administrativas. La actuación que propugna sitúa su base en la investigación científica, tiene un fuerte enfoque de ingeniería social y un carácter elitista. La sociedad fabiana forma parte del partido laborista, pero como un grupo separado que considera la partido el mejor medio para alcanzar sus fines (Jary y Jary, 1991; Machiari, 1976).

Esta perspectiva carecía a comienzos de los años setenta de un cuerpo teórico articulado que explicase la naturaleza del estado del bienestar. Se hacía necesario conectar la dimensión social del estado del bienestar con los aspectos económicos, la interrelación de capital y trabajo, pero también considerar las configuraciones institucionales y los intereses grupales establecidos en torno a las políticas sociales, así como el papel de la Administración. Tampoco daba lugar al cuestionamiento de la regulación o el control sociales. Por último, sus reflexiones tenían como marco exclusivo de referencia la política social del Reino Unido.

Así, a finales de los setenta y principios de los ochenta desde el mismo marco socialdemócrata se proponían otros aspectos y vías. G. Therborn (1983) indicaba la necesidad de desarrollar teorías que expliquen las diferentes relaciones que se configuran en cada país sobre las relaciones entre mercado de trabajo y prestaciones sociales así como la importancia de las luchas de poder. R. Mishra (1992) proponía reflexionar desde la economía política incluyendo: (a) consideraciones sobre la naturaleza de las economías occidentales; (b) un enfoque sistémico en el análisis del bienestar, (c) una doble perspectiva institucional (qué funciones) y como grupal (qué intereses); y (d) el análisis a otros países distintos al Reino Unido.

### ***c. Los tres mundos del estado del bienestar: G. Esping-Andersen***

El 'enfoque de los recursos de poder', (*power resources approach*) es quizá la aproximación que mejor representa la capacidad y el dinamismo de los planteamientos socialdemócratas en el segundo lustro de los ochenta, tanto en la elaboración teórica como en el trabajo de investigación. Las obra de autores como John D. Stephens, Walter Korpi o Gøsta Esping-Andersen ha supuesto una variación en los planteamientos clásicos de la socialdemocracia y se ha situado en el centro de los estudios sobre los estados del bienestar constituyendo de alguna manera una 'nueva ortodoxia'.

Esta orientación se centra en la división de las sociedades de capitalismo avanzado entre la economía y la política como escenarios de movilización de recursos, distribución de recompensas y manipulación social. Los tipos de 'recursos de poder' que pueden ser movilizados en cada uno de ellos difieren en relación con la clase social: en la esfera económica se basa en el control sobre el capital, pero en la esfera política el poder movilizado por el proceso democrático favorece a las categorías sociales más extensas. La democracia política está enfrentada a los mercados. La tensión entre ambos mundos se refleja en el desarrollo del estado del bienestar y los derechos sociales (Korpi, 1989).

Por lo tanto, el desarrollo histórico de los estados del bienestar queda explicado por la movilización de las clases sociales que 'modifican' sus recursos para favorecer de sus intereses. La hipótesis central consiste en que es la clase trabajadora es la que tiene más interés en emplear sus recursos políticos para variar la distribución producida en el escenario del mercado y para ampliar sus derechos sociales. Así, la fortaleza del estado del bienestar depende del éxito de la organización de la clase trabajadora, es decir, de la acción de los partidos socialdemócratas y los sindicatos. Siguiendo con esta argumentación, se colige que

bajo la tutela de los gobiernos socialdemócratas las políticas sociales se utilizan tanto para contrarrestar la dominación del capital en las relaciones de mercado como para reforzar la solidaridad de la organización de los trabajadores. Una permanencia más larga de gobiernos socialdemócratas asentaría los estados del bienestar y reforzaría las posiciones de las organizaciones del trabajo.

De todas formas la movilización de la clase obrera no es la única variable que se tiene en cuenta en este planteamiento. No se trata de un modelo univariable. Por el contrario, el 'enfoque de los recursos de poder' ha mostrado gran capacidad para incorporar otras variables en el análisis como la autonomía de los actores estatales, la influencia de otros partidos políticos distintos a los socialdemócratas o los procesos de industrialización.

Su investigación empírica ha estado orientada a la comparación entre los diferentes estados del bienestar y se basa en el análisis correlacional tanto de las variables de gasto como de las institucionales, culminando en toda una serie de trabajos de tipologización. Aunque el estado del bienestar se ha seguido representando principalmente mediante el gasto social, se ha roto la identificación del esfuerzo económico con los derechos sociales al introducir también variables de institucionalización. Los países nórdicos se han considerado el modelo central en el que una política social de tipo institucional produce una redistribución más solidaria así como políticas sociales universalizadoras.

En el marco del 'enfoque de los recursos de poder', la obra de G. Esping-Andersen *Los tres mundos del estado del bienestar* (1993) incorpora los planteamientos socialdemócratas en un estudio comparativo y tipológico de los estados del bienestar o del capitalismo del bienestar<sup>14</sup>. Este autor identifica la naturaleza de la movilización de clase (especialmente la movilización obrera), las estructuras de coalición política y el legado histórico de la institucionalización de los estados como las principales causas explicativas de los diferentes 'modelos o regímenes del bienestar'.

La propuesta descansa en las conclusiones de las obras de T.H. Marshall, K. Polanyi y R.M. Titmuss. El enfoque de T.H. Marshall (1992) sitúa el desarrollo del estado del bienestar como el de los derechos sociales de ciudadanía. K. Polanyi (1989) concibe la política y el mercado como dos aspectos de un mismo proceso, no aislables. La clasificación de las políticas sociales en residuales, de logro e institucionales de R.M. Titmuss (1981) proporciona una forma de tipologizar basada en el contenido de las políticas en lugar de una referencia a inversiones y costes para mantenerlas.

El esfuerzo de G. Esping-Andersen en incorporar variables relativas a los aspectos institucionales a la investigación cuantitativa, procurando establecer un abordaje superador de la división casuística y correlacional. La categorización de los 'modelos o regímenes de bienestar' se organiza en torno a dos ejes o dimensiones: 'desmercantilización' y 'estratificación'. Posteriormente se aplica este modelo a dos áreas o sectores del estado del

---

<sup>14</sup> El título original en inglés *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) contiene una clara referencia al marco al que se circunscribe: las economías de mercado de las democracias occidentales, en términos de lo que T.H. Marshall denominó el capitalismo democrático del bienestar.

bienestar: los sistemas de pensiones, un sector clásico en la investigación de los estados del bienestar, y los mercados de trabajo.

La idea de 'desmercantilización' toma como punto de partida los planteamientos de K. Polanyi según los cuales la aparición de las sociedades capitalistas significó la transformación de los individuos en mercancías. Sin embargo, la fuerza de trabajo no es una mercancía como otras, puesto que necesita reproducirse. Las nuevas Leyes de Pobres habían hecho desaparecer las instituciones que garantizaban la reproducción independiente de la participación en el mercado de trabajo y debilitó la posición del trabajador en el mismo. La introducción de los modernos derechos sociales significó la pérdida de estatus de mercancía, es decir la desmercantilización de la mano de obra. "El concepto se refiere más bien al grado en el que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado" (Esping-Andersen, 1993: 60). No se relaciona por tanto con la erradicación o la desaparición del trabajo.

La presencia de políticas sociales o de un importante nivel de gasto social no es por sí sola sinónimo de desmercantilización. La forma en que este gasto se organiza y distribuye entre los ciudadanos determina distintos grados de independencia de los ciudadanos respecto del mercado. Por ello, hay que considerar en el análisis otras variables como las normas de acceso a los subsidios, su nivel de reposición o el alcance de los derechos que proporcionan. Esto se materializa en diferentes pautas que se traducen en distintos grados de independencia de los individuos respecto del mercado: (a) predominio de la asistencia social<sup>15</sup> donde los derechos se ligan a una necesidad manifiesta; (b) defensa de la seguridad social donde los derechos se ligan al comportamiento laboral; y (c) subsidio a todos los ciudadanos.

Para G. Esping-Andersen las variaciones de la interacción entre poder político y legado histórico explican los diferentes grados de desmercantilización. El reformismo católico permitió una desmercantilización temprana pero unida a un fuerte control social a través de la familia. Los países con un fuerte legado liberal se bifurcarán: donde el laborismo es fuerte se producirá un alto grado de desmercantilización socialdemócrata, en caso contrario se desarrollarán modelos liberales.

Aunque la dimensión desmercantilizadora ha sido la más conocida y empleada (Castles y Mitchell, 1990), la clasificación de Esping-Andersen tiene otro pilar fundamental: el papel del estado del bienestar en la 'estratificación' social. Desde el punto de vista teórico, se ha interpretado la labor del estado bien como legitimación del orden capitalista y prevención del conflicto, bien como distribución que rebajaba las desigualdades de clase. La tradición socialdemócrata la ha entendido como redistribución, que tradicionalmente se suponía igualadora de las diferencias sociales. En lugar de ello, en el planteamiento de G. Esping-Andersen el estado de bienestar produce un determinado tipo de estratificación social.

---

<sup>15</sup> En todo este trabajo, se va a diferenciar entre seguros sociales y asistencia social como dos formas de protección social, en especial de las garantías de ingresos. El seguro social (o la seguridad social) tiene un carácter de derecho adquirido generalmente mediante contribuciones de los empleados y los empleadores y está destinado a sustituir ingresos. La asistencia social está destinada a garantizar unos recursos mínimos a quienes carecen de ellos y se accede a ella a través de la demostración de la situación de necesidad.

Aunque suelen estar presentes y mezclados en los diferentes sistemas de protección social, su protagonismo en cada uno de ellos es diferente.



Los recursos sociales se distribuyen beneficiando a colectivos determinados o igualando los desniveles entre ellos.

Para el estudio de este aspecto, se analizan los datos relativos a las transferencias económicas estatales y a los niveles de vida o de pobreza. Pero, como en el caso de la desmercantilización, esto resulta insuficiente. La organización del sistema educativo, el acceso a los servicios sociales, es decir la institucionalización de las políticas sociales inducen también formas determinadas de estratificación.

Los diferentes tipos de estados del bienestar dan lugar a distintos tejidos de solidaridad social: (a) dualismo, propio de la asistencia social con comprobación de medios; (b) jerarquía y estatus ligada a la seguridad social corporatista; y (c) la igualdad de estatus promovida por el universalismo. La redistribución como efecto de las políticas sociales no desaparece sino que se convierte en patrimonio de las políticas sociales universales promovidas por los socialdemócratas.

Las propuestas de G. Esping-Andersen concluyen en tres regímenes o modelos del bienestar, que plasman las diferencias desmercantilizadoras y estratificadoras. Parece claro el paralelismo entre esta clasificación y los tipos de políticas sociales de R.M. Titmuss (1981).

- El 'régimen conservador' se denomina también continental o corporatista. Históricamente está ligado a gobiernos absolutos, o al predominio de partidos conservadores o católicos. La ideología conservadora ve el proceso de mercantilización como moralmente degradante, corruptor, atomizador y anómico. En este caso, la intervención desmercantilizadora se producirá de dos maneras: estatalista y corporatista. El estatismo paternalista promueve la lealtad al estado, reflejándose en las prestaciones especiales a los funcionarios y en un elevado nivel de prestaciones de asistencia social. En la organización de tipo corporatista la protección se segmenta según los estatus ocupacionales de los perceptores y del poder de sus respectivas corporaciones.

La estructura estatal desplaza al mercado en la protección social conservadora pero su organización está fuertemente segmentada según las posiciones de los beneficiarios en el mercado de trabajo. En este sistema de protección la Iglesia (principalmente la Católica) se reserva un papel importante. Se prima la conservación de la familia tradicional no existiendo desincentivos para la incorporación de las mujeres a entrar en el mercado de trabajo. Según el autor, los países de Europa continental, como Austria, Alemania, Francia e Italia son los ejemplos de este régimen.

- El denominado 'régimen liberal' se relaciona de forma negativa con la socialdemocracia: se encuentra allí donde históricamente la socialdemocracia no ha podido arraigarse. La tarea emancipadora corresponde al mercado, que tiene capacidad de autorregulación y permite asegurar a todos los individuos que deseen trabajar. El mercado es la forma por la que los individuos se procuran su propio bienestar. El ideal estratificador es el individualismo competitivo.

Sin embargo, no todos los individuos son capaces de participar en el mercado de trabajo y de financiar su bienestar, por lo que se acepta cierto grado de

intervención social. Esta protección tendrá dos posibles vías: un derecho asistencial mínimo para quien se compruebe que carece de medios y un seguro o prestación con base voluntaria que no impida la mercantilización del trabajador. Esta combinación entre ayuda asistencial mediante comprobación de medios y seguro privado reproduce las desigualdades del mercado: un colectivo recurre a la ayuda estigmatizadora<sup>16</sup>, otro lo constituyen los clientes de seguros sociales, y un tercero, privilegiado, obtendría su protección del mercado.

La responsabilidad pública sobre la protección social liberal es limitada y las provisiones tienen un carácter residual. Esto supone que tanto su calidad como su cantidad son bajas para la población que las percibe, lo que supone una desmercantilización de alcance limitado. En este régimen, las mujeres son protagonistas de la ayuda voluntaria e informal en la sociedad civil y en la familia. Los ejemplos de este modelo son los EE.UU., Canadá y Australia.

- El tercer régimen sería el que se ha consolidado en países con largos periodos de gobierno socialdemócrata en países con tradición democrática liberal. La defensa de políticas desmercantilizadoras caracteriza al socialismo a través de la vía reformista. En una primera época, la defensa obrerista reclamó sistemas de protección exclusivos de clase, con fuertes derechos aunque de baja calidad, es decir escasamente emancipadores. Posteriormente se irán universalizando, maximizando e institucionalizando. Lo esencial de la desmercantilización en este planteamiento es su orientación hacia la emancipación de los ciudadanos y la defensa de la solidaridad interclasista. Los programas tienen una orientación universalista que se adapta a las expectativas diferenciadas de las clases sociales. Con un principio orientado a la defensa de la clase obrera, el ascenso de las clases medias ha representado un dilema. La respuesta se ha orquestado mediante la combinación de subsidios elevados y derechos universales, convirtiendo en beneficiarios a grandes sectores sociales y proporcionando una fuerte base de legitimación al estado del bienestar.

El sistema de protección del 'régimen socialdemócrata' se basa en la prestación de servicios sociales públicos y en la defensa del pleno empleo. Las prestaciones tienen niveles elevados, por lo que se da un elevado grado de desmercantilización y, dado su carácter universal, no son estigmatizadoras. La construcción de un gran sector público es la base para la incorporación de las mujeres al empleo, principalmente en el sector público del bienestar. En este caso, son los países escandinavos los ejemplos de este tipo de régimen.

---

<sup>16</sup> Estigma es un concepto introducido por E. Goffman (1970) referido a un atributo que devalúa la identidad de un actor social. Las teorías del estigma explican la exclusión social de la persona o grupo estigmatizado en la interacción social normal. Por lo tanto cuando se dice que un dispositivo o sistema de protección social es estigmatizante o estigmatizador se hace referencia a su capacidad de devaluar la identidad social de quienes se acogen a él. Generalmente son los sistemas de protección selectivos (opuestos a los universalistas) los que producen dichos efectos.

La propuesta de Esping-Andersen es una sistematización y operacionalización de la perspectiva socialdemócrata. Ha dado lugar a un amplio debate y ha centrado gran parte de la crítica a las posiciones socialdemócratas. Su influencia ha supuesto el florecimiento de numerosas propuestas tipológicas (otros modelos, categorías, criterios, dimensiones o variables) y, sobre todo, ha servido de punto de partida homogéneo para el estudio concreto de sectores de política social y de sectores particulares del estado del bienestar (pensiones, políticas de vejez, líneas de pobreza, mujeres).

## ***1.4. Una perspectiva crítica de las interpretaciones socialdemócratas***

### ***a. Límites de la interpretación socialdemócrata***

La posición hegemónica de la perspectiva socialdemócrata de los estados del bienestar ha atraído también sobre ella una serie de planteamientos críticos que muestran sus límites a la hora de elaborar una explicación sobre el fenómeno. A continuación se recogen algunos planteamientos críticos, en especial los dirigidos a la escuela del 'enfoque de los recursos de poder' y, más concretamente, a la obra de G. Esping-Andersen.

Algunas de esas críticas han resaltado el agotamiento de su capacidad explicativa y la necesidad de cambios explicativos, tanto en los planteamientos (una nueva generación de estudio de los estados del bienestar) como en las estrategias de análisis, adecuados al desarrollo de los actuales estados del bienestar (Baldwin, 1994; Pierson, 1994).

Estas críticas han insistido también en la hipótesis socialdemócrata de considerar a la clase obrera y su organización política como los motores del desarrollo de las políticas sociales, lo que resulta insuficiente para explicar la aparición de sistemas de protección social previos a la formación de un movimiento obrero, como fue el caso de los seguros sociales 'bismarckianos'. En esta hipótesis se asumía que el apoyo socialdemócrata a las políticas sociales igualitarias e universales ha sido explícito y uniforme, olvidando que en algunos momentos el propio laborismo se ha opuesto a la ampliación de la protección social a otros sectores de la población. A su vez, el estudio de los desarrollos históricos han mostrado la inexactitud del supuesto de que las clases empresariales o los partidos conservadores se han opuesto a la implantación de políticas sociales.

Las aportaciones críticas han demostrado la influencia que otros actores han tenido en la implantación y la extensión de la protección, como por ejemplo la ausencia prolongada de partidos conservadores en posiciones de gobierno o la influencia de partidos de centro o católicos (Castles, 1994a). Se ha subrayado también el peso que las prácticas institucionales, la estructura estatal o la acción de los burócratas tienen en los estados del bienestar y en sus diferentes materializaciones (Skocpol y Weir, 1993).

En cuanto a su objeto de estudio, los análisis de la perspectiva socialdemócrata se han limitado, al igual que gran parte de la investigación sobre el bienestar, al estudio de la relación

entre estados y mercados y a su papel en la distribución de las oportunidades de vida. De esta manera, la atención se ha concentrado sobre los sectores 'formales', permaneciendo ocultos otros ámbitos 'no formales' en la distribución de recursos como los mercados de trabajo secundarios, o la familia y el parentesco (Taylor-Gooby, 1991). Esta limitación se puede unir a la escasa atención, frecuentemente señalada, que la investigación socialdemócrata presta a otras desigualdades sociales diferentes a las de clase social (desigualdades de género, de origen o etnia o de grupos de edad), y su materialización en el estado del bienestar (Bryson, 1992; Orloff, 1993; Williams, 1989).

Además, la dificultad de delimitar o definir el estado del bienestar se ha solventado empleando como objeto de estudio la seguridad social. Pero la protección social se ejerce también, en gran medida, a través de sistemas de asistencia social en los que la titularidad está sujeta a una necesidad manifiesta. Lo mismo sucede con los sistemas informales de protección o bienestar social. Resulta significativo comprobar que precisamente los sectores sociales más dependientes de estos sistemas de protección 'residuales' son los colectivos inmigrantes o de minorías étnicas, las mujeres o los colectivos ligados a la economía sumergida y a mercados de trabajo secundario. Son categorías cuyo papel que no ha sido considerado en las explicaciones del desarrollo del estado del bienestar.

Otros interrogantes se refieren a una serie de asunciones socialdemócratas, que responden a planteamientos normativos y que no han sido suficientemente contrastados. F. Castles (1994b) ha puesto en cuestión los supuestos sobre la relación entre determinado tipo de políticas y los resultados que producen. Así, el modelo socialdemócrata ha asumido que una cobertura y una titularidad más amplias son sinónimos de mayor redistribución y desmercantilización, pero las políticas selectivas u orientadas pueden tener también importantes efectos redistributivos.

La estrategia de elaboración de modelos o tipologías tampoco ha escapado a la crítica. Se aduce que ha provocado un 'aluvión' de propuestas de modelos o regímenes tanto por la elección de nuevos criterios de clasificación como por la suma de nuevas categorías a las ya existentes. Cuando desde la óptica del modelo se analizan casos particulares, se muestran inexactitudes e infraexplicaciones que conducen a nuevas propuestas consideradas más adecuadas: modelo latino, relativo a los países del Sur de Europa (Ferrera, 1995; Leibfried, 1992; Moreno, 1997a), modelo liberal-radical, relativo a Australia (Castles y Mitchell, 1990), o modelo alternativo (Abrahamson, 1992). Este proceso parece derivar hacia propuestas cada vez más particularistas, donde cada categoría incluirá uno o, a lo sumo, dos ejemplos. Ya que cada país es el mejor representante de sí mismo, en este proceso se desvirtúa su objetivo de ofrecer pautas y tipos que describan a los estados del bienestar (Esping-Andersen, 1993b; Baldwin, 1994).

La crítica al sesgo europeocentrista, más en concreto suecocentrista, de la orientación socialdemócrata, va más allá de una crítica a un desplazamiento del centro geográfico del

estudio<sup>17</sup>. Se cuestiona la identificación del estado del bienestar con la 'versión socialdemócrata'. La conceptualización del objeto de estudio está sesgada normativamente, sometiendo a los estados del bienestar una valoración que se premia en función de su parecido con Suecia u otros países escandinavos.

### **b. La distribución del riesgo: P. Baldwin**

La obra de P. Baldwin *La política de la solidaridad social* (1992) es una aportación importante al estudio histórico de los estados del bienestar. Tiene su origen en su insatisfacción ante las propuestas del análisis socialdemócrata, cuya capacidad explicativa considera agotada y cargada normativamente (Baldwin, 1994).

Su punto de partida es la crítica a las interpretaciones socialdemócratas, planteando una alternativa basada en un riguroso y completo estudio historiográfico. Plantea que la producción académica sobre el origen y el desarrollo del estado del bienestar se ha movido entre interpretaciones enfrentadas y difíciles de conciliar que este autor sitúa en dos posiciones opuestas. Por una parte, la interpretación bonapartista enfoca la política social como un instrumento de las elites sociales para preservar su estatus y sofocar el conflicto social. Por otra la interpretación social, de carácter predominantemente laborista o socialdemócrata la ve como un triunfo solidario impulsado por las clases trabajadoras.

El planteamiento laborista plantea la esencia del estado del bienestar como algo solidario, igualitario, democrático que apareció como alternativa al modelo '*bismarckiano*' y donde el estado es el protagonista del sistema de protección social. Sin embargo, puntualiza P. Baldwin, esta forma de solidaridad social sólo se ha hecho realidad en un contexto y época determinada: los países escandinavos y el Reino Unido tras la Segunda Guerra Mundial. Es, por lo tanto, una excepción antes que una norma.

P. Baldwin se pregunta por qué motivo una experiencia menor y geopolíticamente orillada es tomada como ejemplo. Su respuesta es que el planteamiento socialdemócrata se relaciona más con una evaluación normativa sobre lo que debe de ser el estado del bienestar, que con el desarrollo real de los estados del bienestar. Admirable y respetable en cuanto meta política, pero poco aceptable desde una óptica académica.

Otra materia de crítica es la estrategia de investigación tipologizadora que se ha desarrollado tras la aceptación del estado del bienestar como un fenómeno plural. Es ésta una muestra más del agotamiento de la capacidad explicativa del modelo socialdemócrata. La categorización de G. Esping-Andersen parece haber abierto la 'caja de Pandora' de los modelos, tipos, regímenes o mundos del bienestar. Los estudios del bienestar se han movido hacia el nominalismo, particularizando y creando nuevas subdivisiones, y originando un confuso panorama. Estas tipologías son, a ojos de P. Baldwin, irrelevantes para el estudio de las políticas de bienestar. Se trata de categorizaciones esencialistas: que persiguen captar las

<sup>17</sup> El problema se encuentra en sus propias bases o antecedentes. Las propuestas de teóricos como G. Esping-Andersen o W. Korpi están basadas en trabajos como el de R.M. Titmuss cuyo objetivo era defender la superioridad del modelo universalista como

esencias de los tipos en lugar de reflejar lo que existe en la realidad. Se trata de una estrategia ahistórica, teórica y platónica. Por esta razón propone abandonar esta concepción de 'tipo' por el de 'familia de naciones' (basado en el concepto *wittgensteniano* de 'parecido de familia') mediante la cual se buscan relaciones o parecidos de acuerdo con la diversidad de situaciones históricas y nacionales (Baldwin, 1994).

### *Categorías de riesgo*

Tras la crítica a la orientación socialdemócrata, P. Baldwin propone su concepto de 'categorías de riesgo'.

Recuérdese que los laboristas explicaban el desarrollo de los estados del bienestar y de la ciudadanía como un logro solidario de las clases trabajadoras. Esta explicación es calificada de reduccionista: la ciudadanía social sólo se ha hecho realidad en determinados contextos y épocas. La ambición de Baldwin es explicar más ampliamente los desarrollos de los sistemas de seguridad social y se centra en el desarrollo de los sistemas de pensiones.

Por lo tanto, ¿cómo se ha originado este tipo de políticas? Baldwin rechaza, de partida, que las políticas de bienestar hayan respondido a impulsos altruistas. Los actores que las han fomentado actúan de una forma completamente racional: batallan entre sí por asignaciones ventajosas de la seguridad social. La política social puede explicarse recurriendo a los intereses coherentemente perseguidos por los actores pertinentes.

La fundamentación teórica de J.Rawls de una sociedad organizada de forma que ayude a los desfavorecidos, y en la que no haya lugar para el altruismo es una útil herramienta que P.Baldwin pretende contextualizar histórica y socialmente<sup>18</sup>. Según aquella las políticas de solidaridad resultarían de una serie de actores racionales que desconocen los riesgos de su existencia y que temen el infortunio. La solidaridad, por lo tanto, no es un principio de actuación sino el resultado de la acción de grupos sociales que se defienden frente a un futuro incierto.

Los actores que protagonizan el conflicto en torno a la legislación social son fuerzas sociales, pero no las clases sociales de la propuesta socialdemócrata. El estado del bienestar redistribuye, pero el objeto de la redistribución no es la riqueza o los recursos sino los costes del riesgo y del infortunio: la seguridad social proporciona instrumentos con los que redistribuir y moderar los efectos de los desastres, la incertidumbre. Los actores de la política social según P.Baldwin son más amplios: las 'categorías de riesgo'.

Las categorías de riesgo son aquellas que se identifican y se atribuyen intereses comunes según las relaciones que comparten respecto a los medios de seguridad, según su posición a favor o en contra de la redistribución del riesgo que un sistema dado de seguridad social ofrece (Baldwin, 1992). El perfil del grupo dependerá de la incidencia del riesgo y de su grado de autonomía. Los conflictos que se han producido alrededor de la redistribución del

---

el más justo frente a otros modos de organizar el bienestar.

<sup>18</sup> P.Baldwin considera la teoría de la justicia de J.Rawls como un intento liberal fructífero de fundamentación teórica de una sociedad organizada que ayuda a los desfavorecidos. Ofrece, por lo tanto, un "argumento de proceso" a favor de la solidaridad. Sin embargo, plantea que se necesita de otros factores para explicar por qué surge: la posibilidad de llegar a acuerdos para reasignar el riesgo precisa de coaliciones entre los posibles beneficiarios que no están explicadas en la propuesta *rawlsiana*.

riesgo junto con los modos particulares de construir la seguridad social son los que han moldeado los intereses redistributivos.

Las categorías de riesgo pueden traducirse sólo indirectamente y de manera diversa a las definiciones usuales de clase y grupo social. Las clases sociales pueden ser actores de estas batallas de redistribución de las incertidumbres, pero en la medida en que lo hagan como categoría de riesgo. Los intereses de las clases en tanto que categorías de riesgo no son algo fijo sino que varían en los diferentes contextos históricos en que se plantean.

Con el concepto de categoría de riesgo, se abandona el supuesto de que las clases trabajadoras son las interesadas en la seguridad social frente a unas clases medias o burguesas que prefieren organizar su protección de forma independiente<sup>19</sup>. Esto permite reconocer los intereses de las clases medias en la seguridad social.

Las clases y las categorías de riesgo se han entrecruzado de modo diverso. Las coaliciones de intereses entre clases y categorías de riesgo han llegado a conformar coaliciones de intereses complejas y variadas. La transmisión de los intereses del bienestar al nivel político ha sido menos nítida de lo que habían propuesto los laboristas.

### *Desarrollo de las políticas de solidaridad social*

Una vez elaboradas las herramientas conceptuales sobre las que P. Baldwin va a fundamentar sus análisis histórico de la reforma solidaria, su interés se centra en las batallas entabladas en torno a la reasignación de los recursos de los sistemas de seguridad social (enfermedad, jubilación, desempleo y accidentes) en el análisis histórico de los casos de Alemania, Reino Unido, Escandinavia y Francia. Para ello parte de la distinción entre políticas sociales '*bismarckianas*' y políticas sociales solidarias o '*de beveridge*'. La pregunta que se formula es cuáles son las bases sociales de la evolución de la reforma solidaria o, lo que es lo mismo, del desarrollo de los derechos sociales.

Su estudio concluye que el establecimiento de las políticas sociales solidarias se relaciona con partidos y clases no asociadas con la izquierda. Los orígenes de las políticas de pensiones universalistas introducidas en Dinamarca y Suecia alrededor del cambio de siglo fueron debidos a las batallas libradas por las burguesías agrarias ascendentes frente a las elites burocráticas urbanas, mientras que los partidos socialdemócratas tuvieron una participación colateral.

Tras la II Guerra Mundial, el triunfo de una legislación universalista de la seguridad social tanto en el Reino Unido como en Escandinavia no proviene de la acción de la izquierda, tal y como se ha planteado en la interpretación socialdemócrata, sino de los intereses directos e inmediatos de las clases medias en una política social omnicomprendensiva. En los países continentales, Francia y Alemania, las aspiraciones universalistas se plantearon de forma radical y las fuerzas que lo apoyaron, dado el escaso peso de los asalariados, no fueron suficientemente numerosas, por lo que fracasaron.

---

<sup>19</sup> Este argumento había supuesto tradicionalmente un problema para las explicaciones socialdemócratas del estado del bienestar ya que los beneficios que las clases medias extraen del mismo habían sido considerados como accidentes o efectos perversos.

Tras los años de posguerra, se han producido cambios en los sistemas de protección social universalistas en direcciones diversas. En Suecia, estuvieron ligados a las necesidades de ampliación de base social de los partidos socialdemócratas que incluyó a los trabajadores de cuello blanco en una posición privilegiada. Sin embargo, en Dinamarca la tradición de las prestaciones de nivel uniforme pesó más que el cambio en las orientaciones socialdemócratas. Los laboristas británicos, ante la insuficiencia del 'Informe Beveridge' se vieron en la necesidad de introducir una financiación de tipo contributivo.

En el Continente, las medidas solidarias han hecho su entrada 'por la puerta trasera' y son un reflejo de las aspiraciones frustradas en la posguerra. La confrontación de intereses se produjo en términos inversos: las clases independientes (trabajadores por cuenta propia) se vieron afectadas por cambios económicos y fueron las beneficiarias de una reforma solidaria en la que la distribución se producía a costa de las clases trabajadoras.

P. Baldwin concluye que una reforma solidaria solo fue posible cuando poder e interés coincidieron, es decir, cuando las clases favorecidas percibieron que era ventajosa para ellos. En definitiva, las medidas redistributivas se implantaron en el momento en el que comenzaron a interesar a una clase significativa y dejaron de ser un asunto de los márgenes sociales. La realización histórica de las ideas de J. Rawls se ha dado en circunstancias que permitían llevar a cabo una política de reforma social solidaria: "Sólo cuando coincidieron riesgo, ventaja redistributiva y fuerza política fue posible la solidaridad" (Baldwin, 1992: 71). Como cualquier cambio social, la reforma solidaria fue resultado de la negociación. Así, en la configuración de las políticas sociales, el autor identifica tres factores predominantes:

- Los intereses de determinados grupos sociales, no sólo de clase, determinaron el proceso de la política social. Los grupos sociales que se benefician de la reforma social han variado según los países y los momentos históricos.
- La herencia de decisiones anteriores. Las opciones de política social ejercen una influencia considerable en su desarrollo posterior.
- La búsqueda de los desfavorecidos de una compensación social, proveniente de los más acomodados. Pero las categorías que se encuentran en posiciones inferiores han variado históricamente, no son equiparables a una clase social.

### ***Limitaciones del planteamiento***

La motivación de la obra de P. Baldwin es la crítica de la interpretación socialdemócrata tanto de su explicación de los modernos estados del bienestar a partir de la movilización de la clase obrera como de su descripción tipológica de las políticas sociales. Las herramientas analíticas y el estudio historiográfico de casos que realiza están dirigidas hacia ese fin. Desde la misma 'casa socialdemócrata', G. Esping-Andersen (1991) reconoce que, aunque P. Baldwin no alcance su ambicioso objetivo si muestra la necesidad de reelaboración que su propia perspectiva.

Hay que indicar, sin embargo, que a pesar de su orientación crítica, P. Baldwin se mueve en los mismos parámetros que los socialdemócratas: se trata de una interpretación de carácter social donde las 'categorías de riesgo' entran en conflicto por las políticas sociales en tanto que recursos. Por ello, comparte limitaciones con el objeto de sus críticas. Su



explicación no da cuenta del enfoque 'negativo' o bonapartista de las políticas sociales, es decir de su papel en el control social o como instrumentos de dominación. Apenas se alude a otros factores, que como la acción del estado, entran en el juego del estado del bienestar, ya que "...en última instancia, fueron fuerzas sociales más amplias las que, a pesar de todo, determinaron significativamente la naturaleza de la legislación adoptada " (Baldwin, 1992: 87).

Pero tampoco especifica cuáles son los elementos que inciden en la formación de estas 'fuerzas sociales más amplias', es decir, los ejes en torno a los que se agrupan las categorías de riesgo. Aunque rechaza la clase como único elemento determinante del conflicto social, son precisamente las posiciones ocupadas en el proceso productivo las que aparecen en su estudio histórico (proletarios, trabajadores de cuello azul, clases medias, burguesía, trabajadores de cuello blanco, independientes). De nuevo, se echa en falta la consideración de otros factores de desigualdad como el género, el origen, y la generación en la formación de intereses en torno a las políticas sociales.

La elección de la políticas de seguridad social, habitual en los análisis de política social comparativa, conlleva un sesgo: se margina otras políticas, como la asistencia social, los servicios sociales, la educación o la sanidad, que constituyen mecanismos de protección social que en ocasiones tienen mayor peso en la protección social pública, como en el caso de los EE.UU. Esto limita la ampliación de las conclusiones para explicar otras políticas sociales. En lo que atañe al campo específico de esta tesis cabría preguntarse: ¿cuáles son las coaliciones de riesgo orquestadas en torno a las políticas asistenciales dirigidas a situaciones de necesidad probada?

P. Baldwin consigue un planteamiento alejado de enfoques normativos y lineales, pero a cambio no parece ofrecer una alternativa clara de qué se entiende por estado del bienestar más allá de las políticas de solidaridad social. Propone tener en cuenta definiciones amplias como las que realiza G. Ritter: "un sistema cuya legitimación se base en su habilidad para satisfacer los deseos de sus ciudadanos de prosperidad y seguridad" (citado por Baldwin, 1994: 1). Pero se corre el peligro de vaciar el contenido del estado del bienestar con un concepto que carece de límites, en el que todo cabe.

## **Capítulo 2**

### ***La pobreza como problema social***

Los orígenes de los estados del bienestar estuvieron relacionados con la lucha contra la pobreza, o más bien con la protección frente a sus riesgos de un cierto número de categorías sociales. Sin embargo, los análisis contemporáneos privilegian el estudio de su relación con las desigualdades sociales en lugar de su relación con los fenómenos de pobreza. La investigación sobre los estados del bienestar ha tendido a centrarse en las políticas sociales que constituyen su esqueleto: seguros sociales, sanidad pública, sistema educativo o políticas de mercado de trabajo. De esta manera, las políticas de asistencia social, aquellas que se dirigen a los sectores más desfavorecidos y que forman la última red protectora, han recibido menos atención.

Este capítulo pretende situarse en el espacio de análisis de la atención a la pobreza y de la asistencia social en el contexto de las políticas sociales de los estados del bienestar. Para ello se parte de la consideración de que la pobreza no es un problema específico de los estados del bienestar. Desde fines de la Edad Media, ha aparecido intermitentemente en los debates públicos como un problema social al que se debe dar una solución. Como tal ha recibido respuestas diversas a lo largo de la historia europea, por lo que el objeto es, también, dar cuenta de este carácter histórico que hunde sus raíces en las sociedades en las que se ha manifestado como un grave problema.

En ciencias sociales se han elaborado distintas definiciones de pobreza que parten de diferentes asunciones. Esto hace muy difícil que la intervención social se asiente en una sola concepción para ofrecer soluciones al problema. De hecho, la poca eficacia que han mostrado las políticas sociales en la lucha contra la pobreza se adjudica con cierta frecuencia a estas limitaciones.

Posteriormente se van a considerar las ideas de la pobreza como ideas que se establecen en procesos sociales en los que participan actores sociales que manejan diferentes visiones y se enfrentan en torno a determinadas formas de tratamiento y protección. Según este planteamiento se trata de narraciones o historias causales que surgen en los conflictos sociales y son empleados como estrategias políticas por los actores sociales para legitimar su actuación y defender sus intereses. Una gran parte de las propuestas de intervención

distinguen entre pobres dignos de percibir ayudas y pobres indignos<sup>20</sup>, reflejando las valoraciones morales que sustentan las narraciones causales de pobreza.

Por ello se realiza un breve recorrido por la evolución histórica de las narraciones causales de pobreza desde finales de la Edad Media. Ésta significó una ruptura de antiguas estructuras de protección social y originó una idea del problema social de la pobreza ligado a las condiciones laborales. En ese momento, se impulsó la creación de sistemas de seguros sociales que previniesen de caer en situaciones de indigencia a amplias capas de trabajadores asalariados y a sus familias. Una serie de grupos quedaron fuera del núcleo de las políticas sociales y su protección tuvo un carácter discrecional y residual respecto de los seguros sociales. La protección social se institucionalizó, también, de diferentes formas según los regímenes del bienestar, siguiendo básicamente las líneas de atención de los modelos 'bismarckiano' y 'beveridgiano'.

Tras la Segunda Guerra Mundial, se confió en que los estados del bienestar basados en el pleno empleo y en amplios sistemas de seguros sociales ligados a la relación salarial y familiar serían los instrumentos más eficaces para la erradicación de la pobreza. En los últimos decenios, unido a los procesos de reestructuración de los estados del bienestar, se están produciendo cambios en las ideas sobre la pobreza y las orientaciones de la intervención pública. La pobreza se ha configurado como un fenómeno multifacético, entendido como la carencia no sólo de una serie de recursos sino también de la capacidad de control sobre las circunstancias de la propia vida, y productor de exclusión de los circuitos 'normales' de una sociedad. Esto ha dado lugar a nuevas narraciones causales de la pobreza, como 'exclusión social', y nuevas formas de intervención que se analizan más detenidamente en la última parte del capítulo.

## ***2.1. El análisis de la naturaleza, extensión y causas de la pobreza***

Dos tipos de cuestiones han orientado el estudio de la pobreza como objeto de interés académico para los científicos sociales. Por una parte se ha tratado de identificar quién es pobre y quién no, para lo que se trabaja en una conceptualización que además permita medir su volumen. Por otra, la investigación académica ha procurado determinar las causas de la existencia de pobreza, o lo que es lo mismo, responder a la pregunta de por qué hay pobres.

El papel que se adjudicaría al análisis científico de la pobreza es el de proporcionar herramientas y proponer soluciones que contribuyan a la mejora de la lucha contra la pobreza (Gaudier, 1993; Negri, 1990; Øyen, 1992). La justificación de la investigación se encuentra en "...la urgente necesidad de mejorar la observación, comprensión y medida de la pobreza de

<sup>20</sup> La distinción entre pobreza (o pobres) digna (*deserving poor*) y pobreza indigna (*undeserving poor*) remite a la búsqueda de adecuación de las ayudas a los pobres en el ámbito anglosajón del siglo XIX. La pobreza aparecía como un concepto ambiguo y se hacía preciso delimitar entre quienes son dignos moralmente de percibir ayudas y quienes no. Esta diferenciación se ha mantenido hasta nuestros días, aunque con cambios en los grupos que se han considerado en cada una de ambas categorías. El criterio básico de esta distinción es la ética del trabajo y el mantenimiento de los incentivos laborales. Así, aquellos capaces de trabajar son considerados pobres indignos sospechosos de ser culpables de su situación. Por ello, se ven sometidos a pruebas de

cara a aplicar remedios deseables y efectivos” (Gaudier, 1993: 61). En la literatura se concibe habitualmente la relación entre el análisis de la pobreza y la formulación de políticas destinadas a su solución como dos tareas distinguibles claramente, pero con un mismo fin, la solución del problema. Desde esta perspectiva, el trabajo analítico e investigador se sitúa en un estadio previo e independiente de las respuestas sociales, de las políticas sociales.

En la década de los ochenta, la pobreza y sus ‘nuevas’ manifestaciones han sido objeto de extensos estudios y debates, a menudo guiados por la necesidad de ofrecer soluciones a un problema que se planteaba como preocupante en las sociedades occidentales. Muchos de ellos han sido de índole fragmentaria y no han dado lugar a acuerdos sobre la naturaleza, definición y medida del problema. Las concepciones de pobreza han provenido de diferentes disciplinas y paradigmas y se han centrado en distintos niveles de análisis o en aspectos parciales. Se ha producido una significativa actualización de las herramientas operativas para su medición, así como de nuevos conceptos, instrumentos e indicadores. Este desarrollo metodológico no ha estado acompañado de una base teórica consensuada, circunstancia a la que algunos autores atribuyen su limitada aportación a la solución del tema.

A continuación se revisarán los principales puntos de divergencia en la elaboración de definiciones, de sistemas de operacionalización y de explicaciones para el estudio e investigación sobre la pobreza. Se va a cuestionar el papel del trabajo de investigación como base para la elaboración de soluciones políticas adecuadas.

### ***a. Problemas en la conceptualización y medición de pobreza***

En la Europa de los ochenta se ha producido un aumento de las llamadas ‘nuevas pobreza’. Ello ha conducido a un recuestionamiento del significado y de la definición de pobreza. ¿Qué significa este término? ¿En qué se diferencia de las antiguas formas de pobreza? ¿Qué sentido tiene hablar de pobreza en las sociedades ‘opulentas’, como las del denominado ‘Primer Mundo’?

Una de sus acepciones más extendidas es la que la identifica la pobreza con la insuficiencia de los recursos necesarios para el mantenimiento vital de las personas. Según este concepto, el nivel o la línea de pobreza se situaría en el mínimo necesario para la ‘subsistencia’ en un sentido biológico. La cantidad de individuos o familias que se encontrasen por debajo de este mínimo indicaría el volumen de la pobreza. Esta es una medida de carácter absoluto que ha sido empleada desde su formulación en el siglo XIX por autores como C. Booth o S. Rowntree en el ámbito anglosajón. En la actualidad constituye la base para el cálculo oficial en países como Canadá o EE.UU.

Sus críticos señalan que tomar la subsistencia física como base para determinar las necesidades humanas es reduccionista. Alternativamente se ha propuesto una medición de carácter absoluto basada en un conjunto de ‘necesidades básicas’ que incluyan mínimos de

---

sus actitudes hacia el trabajo y su acceso a las ayudas es difícil o imposible, estando sujeto a contraprestaciones laborales y disciplinarias (Morris, 1994).

consumo familiar, como la vivienda o el vestido, además del acceso a servicios comunitarios (como la sanidad o la educación).

En las últimas décadas, se ha llegado a un cierto acuerdo en torno a otra consideración de pobreza según la cual se trata de una situación de desventaja en un contexto social e institucional que va más allá de la insuficiencia de recursos o de la satisfacción de necesidades<sup>21</sup>. Este tipo de concepto tiene un carácter multidimensional. Los esfuerzos académicos se dirigen a introducir el concepto de pobreza en un marco donde las relaciones entre los sujetos se definan no sólo según parámetros económicos sino también sociales y políticos.

La propuesta de conceptualización que ha tenido mayor repercusión es la de 'privación relativa', *relative deprivation*, de P. Townsend (1993), según la cual serían pobres aquellos cuyos recursos no les permiten comportarse de acuerdo con lo que se espera de ellos como partícipes de la sociedad. Según este investigador, la pobreza aparece como un fenómeno relativo histórica y socialmente. Además hace referencia a la falta de participación en los circuitos económicos, sociales y culturales normales en la sociedad (Scott, 1994). Pero su carácter relativo no impide que sea un fenómeno objetivo y susceptible de ser medido, aunque esta medición sea algo complicada ya que precisa medidas que integren componentes sociales y culturales, recursos no financieros, o servicios colectivos por citar algunos factores. Este tipo de definiciones relativas ha tenido mayor implantación en Europa. Así, la Comisión Europea desde mediados de los años setenta viene empleando una definición de carácter relativo.

Por último, hay que señalar un tercer tipo de conceptualización de la pobreza empleado con cierta frecuencia, a pesar de que plantea graves problemas, que es el basado en las definiciones de tipo oficial o administrativo. Según esta concepción los pobres serían aquellos grupos o individuos identificados por los estados del bienestar como tales. Las referencias de los niveles de pobreza serían los umbrales de acceso a las ayudas o prestaciones sociales. Resulta obvio que se trata de una definición tautológica y sumamente variable en función de las institucionalizaciones de política social: en sistemas más solidarios tendrá cierto sentido pero en otros tiene un carácter discrecional en función de arbitrarias decisiones gubernamentales que dejan fuera a los grupos poblacionales que no se consideran dignos de percibir las ayudas. La causa de que sea empleado a pesar de sus problemas es que constituye una fuente de datos constante y un gran aporte de información (Korpi, 1975), así como por razones de tipo gubernamental partidario (Ruíz-Huerta y Martínez, 1994).

Si ninguna concepción está exenta de problemas, tampoco lo está su operacionalización. Determinar dónde se encuentra el nivel mínimo de subsistencia, acordar cuáles son las necesidades básicas o situar el nivel de participación social aceptable en una sociedad no son tareas solventables a primera vista ni en las que sea fácil llegar a un consenso. El trabajo de medir exige la adopción de otra serie de decisiones de carácter

---

<sup>21</sup> Se trata de un concepto de dimensión social, no económica. También Negri (1990) considera la disminución de la capacidad de movilización de los ciudadanos y el aislamiento de la acción colectiva que produce.

metodológico y técnico (Negri, 1990) y que son fuente de abundantes discusiones en el mundo académico. Se pueden considerar tres aspectos cruciales en dicho proceso:

- i) Elección de una unidad de medida. Incluye aquellos aspectos que se van a considerar como indicadores para medir la pobreza. Un tipo de investigaciones se basa en indicadores de tipo monetarista, que reflejan los aspectos más económicos (ingresos o gastos) de la pobreza. Su principal inconveniente es que no miden realmente otros aspectos que, como las necesidades de consumo o de relación social, algunos investigadores consideran como rasgos de pobreza.

La propia evolución del concepto de pobreza hacia enfoques multidimensionales ha introducido mayor complejidad (ya que, incluso, se recurre a indicadores de tipo subjetivo, de autoposicionamiento de los sujetos). El problema se encuentra en la selección de los mejores indicadores y en su representatividad.

Dadas las dificultades, lo habitual en los estudios de amplio espectro es recurrir al empleo de fuentes unidimensionales preferentemente monetarias y posteriormente analizar las características de los estratos pobres (Ruiz-Huerta y Martínez, 1994).

- ii) Elección de la unidad de análisis. Las necesidades pueden ser individuales, familiares o comunitarias. Dado que el hogar es un filtro solidario en el que se acumulan y distribuyen recursos, compensando las potenciales situaciones de pobreza de sus miembros, éste suele elegirse preferentemente como unidad analítica. Sin embargo, estudiar la pobreza a partir del hogar oculta situaciones de 'pobreza potencial' y desigualdades (como las de género y de edad) en su seno. No se reflejan las situaciones de los miembros más vulnerables que, en caso de ruptura del hogar, se encontrarían en situaciones desfavorecidas. Por ello, algunos estudios optan por introducir en el estudio la llamada 'pobreza encubierta' (Gobierno Vasco, 1987)<sup>22</sup>.

Otro problema es el de las economías a escala, según las cuales la heterogénea composición y tamaño de los hogares hacen difícil las comparaciones entre sí. Para conseguir una estandarización que permita la homogeneidad entre los hogares, se establecen discutidas escalas de equivalencia.

- iii) Elección de umbrales para los diferentes niveles del problema. En este momento se calcula y determina las líneas que dividen a la población en diferentes categorías en relación con la pobreza. La forma de cálculo de estos niveles puede ser absoluta a través del establecimiento de una serie de criterios objetivos previamente definidos, pero también puede ser relativa al calcular el límite en relación con el nivel de renta medio de la población.

<sup>22</sup> En dicho estudio se estudiaban como formas encubiertas de pobreza aquellas circunstancias que, afectando a unidades familiares potencialmente independientes, implicarían una vivencia de la pobreza en caso de constituirse como hogar independiente.

Otra crítica más general indica que resulta imposible definir líneas de pobreza de manera científica y exacta, puesto que están basadas en convenciones o nociones previas sobre la pobreza (Deleeck y Van der Bosch, 1992).

A estas tres se podría añadir la discusión sobre la clasificación o tipologización de la pobreza. La oferta en este campo es diversa: desde divisiones clásicas en la literatura sobre pobreza como la que existe entre pobreza extrema o severa, grave y moderada, hasta la introducción de las consideraciones temporales en las diferencias entre pobreza de mantenimiento (capacidad de hacer frente a procesos de consumo a corto plazo) y pobreza de acumulación (capacidad de hacer frente a procesos de consumo a largo plazo) (Gobierno Vasco, 1987).

Todas estas elecciones metodológicas son importantes no sólo porque implican importantes decisiones teóricas y reflejan distintas concepciones sino porque, además, sus resultados son significativamente diversos en volúmenes y tipos<sup>23</sup> (Atkinson, 1993). Como algunos autores reconocen, todas estas elecciones abren puertas a algunos aspectos del fenómeno a la vez que ocultan otros. Para salvar este escollo, se recomienda la acumulación de información diversa que permita analizar conjuntamente distintos tipos de pobreza desde varios puntos de vista.

Por último, hay que reconocer que la utilidad de las fotografías resultantes de estos procesos de conocimiento tiene limitaciones nada desdeñables. Por una parte, su empleo comparativo tiene un inconveniente de partida: la calidad y heterogeneidad de los datos que se emplean. Últimamente algunas investigaciones han solucionado, en parte, estos problemas mediante el uso de microdatos de encuestas (por ejemplo encuestas de presupuestos familiares) o de información fiscal. Por otra, el resultado es una foto fija, estática: la mayor parte de las conceptualizaciones y las técnicas de medida de la pobreza carecen de una perspectiva dinámica que considere los procesos de movilidad social asociados al fenómeno de la pobreza. La pobreza aparece como el punto final de un 'único' itinerario que además parece carecer de vía de salida. En las definiciones y mediciones no se toman en cuenta los caminos de entrada y, menos aún de salida de esta situación<sup>24</sup>. Más adelante se reflexionará sobre los problemas de aplicación práctica y de relación con las políticas sociales.

## ***b. Interpretaciones sobre el origen de la pobreza***

Las explicaciones de las razones por las que algunos individuos, grupos o sociedades son más pobres que otros sitúan su origen en distintos ámbitos: individual, cultural, familiar,

<sup>23</sup> Las actas de los diversos Simposios y Seminarios que la Fundación Argentaria ha organizado sobre la desigualdad y la pobreza dan cumplida cuenta de esta diversidad metodológica y de la falta de asepsia en su elección (Fundación Argentaria, 1993, VV.AA. 1996; Cáritas, 1994).

<sup>24</sup> Aunque esta es una línea de investigación cada vez más frecuentada: véase Buhr y Weber, 1996; Deleeck y van den Bosch, 1992; Headey, Habich y Krause, 1990. Estos análisis de la movilidad de los colectivos que se encuentran bajo las líneas de pobreza muestran diferencias significativas respecto de planteamientos anteriores: la pobreza es un riesgo compartido por amplias capas de la población, una situación en la que se permanece cierto tiempo y que puede sufrirse en distintos momentos de la vida.

social, económico o político. Como síntesis de esta heterogeneidad, a continuación se exponen ordenadas en un continuo cuyos extremos son, por un lado, las causas individuales y, por otro, las causas sociales.

Numerosas interpretaciones mantienen que la pobreza es un problema de índole individual. La persona, que es responsable de sus acciones, llega a ser pobre como resultado de la debilidad de su carácter, de sus malas costumbres o de su falta de iniciativa. La adjudicación a los individuos de la causa de su propia situación de pobreza tiene una larga tradición y en ella se han apoyado las diferentes propuestas de solución que, por lo general, han mantenido la ausencia o la reducción al mínimo de las ayudas, adoptando éstas un carácter punitivo o estigmatizador. Desde las nuevas Leyes de Pobres inglesas en la primera mitad del siglo XIX, que establecieron fuertes controles al acceso a las ayudas y obligatoriedad del trabajo, hasta las actuales posturas neoliberales partidarias del mercado como regulador del problema y de la reducción al mínimo de las políticas sociales. Según esta perspectiva, las políticas sociales fomentan la dependencia y reproducen el problema, sin solucionarlo.

Otras interpretaciones que se pueden considerar una extensión de las anteriores sitúan el origen de la pobreza en los rasgos familiares, ambientales o culturales que actúan como barreras para la superación de las situaciones de precariedad y que se transmiten de generación en generación. La pobreza es un problema que desaparecería con la integración cultural de los colectivos afectados. Su solución pasaría por ofrecer oportunidades de resocialización, de reeducación y de modificación de las pautas culturales. En los años sesenta, los planteamientos de O. Lewis (1972) sobre la 'cultura de la pobreza' tuvieron un gran eco, en especial en los EE.UU. Este antropólogo denominaba 'cultura de la pobreza' a la subcultura cuyos rasgos se heredan de generación en generación por socialización y constituyen un fenómeno distinto de la privación material y económica. Estos planteamientos tuvieron gran influencia en las políticas sociales estadounidenses de *The Great Society* y de discriminación positiva, *affirmative action*, bajo las presidencias de J.F. Kennedy y L. Johnson.

En el otro extremo, las interpretaciones sociales sitúan la raíz de la pobreza en la distribución desigual de recursos materiales, económicos y de influencia política entre los diferentes grupos sociales. La pobreza y la privación se relacionan con sus opuestos, la riqueza y el privilegio. Se fundamentan en la premisa de que los cambios y transformaciones de la estructura social determinan los cambios en las situaciones de pobreza. Las explicaciones clásicas de la economía política acudían a las diferencias económicas derivadas de las desigualdades en el mercado. Actualmente se considera que hay otras dimensiones sociales que configuran distintas situaciones frente a la pobreza: el género (se habla de 'feminización de la pobreza'), el origen étnico o la disparidad generacional (jóvenes o mayores). Además frente al tradicional protagonismo explicativo de los mercados, se han considerado también los mecanismos políticos de redistribución (instituciones nacionales e internacionales y políticas públicas) como factores explicativos de la estructura de la pobreza (Townsend, 1993).



Esta explicación o interpretación socio-estructural de la pobreza remite a la discusión sobre la relación existente entre pobreza y desigualdad social. De una parte, se defiende que se trata del mismo fenómeno, que la pobreza no es sino la manifestación más extrema de la desigualdad social cuya explicación se encuentra en la interrelación entre ricos y pobres y que por lo tanto tiene un carácter relativo. Desde esta posición, solucionar la pobreza pasaría por eliminar la desigualdad (Alonso Torrens, 1994; EDIS-Cáritas, 1984; Scott, 1994). Otros autores mantienen que la pobreza es de naturaleza y origen diferentes a la desigualdad social, que la solución de la primera no pasa por la eliminación de la segunda (Marshall, 1981; Sen, 1983).

En este marco discusión, P. Townsend (1993) defiende que el concepto de 'privación relativa', al estar planteado en términos sociales más allá de la escasez de rentas, supone una separación cualitativa de pobreza y desigualdad social, aunque reconoce cierta ligazón entre las dos. Así, a partir de un determinado nivel de ingresos, la privación se dispararía. Según su planteamiento, mientras la desigualdad supondría la existencia de un continuo, la privación sería una ruptura.

Por último, cabe hacer dos observaciones referidas a las interpretaciones socio-estructurales de la pobreza. En todas ellas predomina una visión estática que oculta las salidas individuales, grupales o sociales. Sin embargo, algunas propuestas analíticas emplean un enfoque biográfico que combina los niveles de análisis individual y social. Así, permiten ver la pobreza como procesos individuales en los que se producen rupturas en las que inciden cambios demográficos, familiares, culturales o económicos.

Entre las interpretaciones sociales de la pobreza, algunas pretenden ir más allá de la concepción estrictamente económica, para analizarla en términos de relaciones sociales y culturales, como una serie de categorías sociales (cuarto mundo, dualización, exclusión, infraclase, marginación, por citar algunos de los términos empleados). Muchas de ellas tienen en común el hacer referencia a una ruptura social que sitúa a estos colectivos más allá de los límites de la sociedad. Esta interpretación de la pobreza como aislamiento social maneja una imagen de compartimentos sociales claramente diferenciados y aislados. Sin embargo, como se va a defender en este texto, las realidades de pobreza se sitúan en continuos sociales, en los que no existen umbrales, y en el que coexisten diferentes estilos de vida.

## ***2.2. La concepción de la pobreza como narración causal***

### ***a. La concepción y la lucha contra la pobreza***

El recorrido que se ha hecho por algunos de los problemas de las conceptualizaciones e interpretaciones de la pobreza cuestiona las consideraciones que inicialmente se han expuesto sobre su papel como una etapa inicial y necesaria para la adecuada configuración de las políticas sociales. Según aquellas la tarea científica es la de elaborar definiciones, analizar

su naturaleza y componentes y explicar sus orígenes, como herramientas al servicio de las políticas públicas. En este sentido, la erradicación de la pobreza dependerá de la calidad de la investigación. Pero, como se ha visto, no resulta fácil dar con un concepto consensuado de la pobreza ni con una interpretación que determine sus orígenes. El objeto de la intervención que presentan los análisis está lejos de ser uniforme. No parece existir una base analítica firme para la elaboración de las líneas a seguir por las políticas.

Habitualmente se atribuye gran parte del fracaso en la erradicación de la pobreza a las deficiencias del trabajo investigador: "La ausencia de un esquema teórico adecuado obstaculiza, a nivel político-operativo, una aproximación unitaria al problema" (Negri, 1990: 36). En especial, se denuncia el espesor normativo de las concepciones sobre la pobreza, que están muy determinadas por valoraciones ideológicas y procesos históricos. Se afirma que la relación entre la conceptualización de la pobreza y política social se convierte en un círculo vicioso en el que determinadas concepciones normativas sobre la sociedad impiden un esquema teórico superador de la fragmentación de la intervención social. Según esta perspectiva, será mejor si la tarea científica se libera del espesor normativo de los enfoques tradicionales, a fin de ofrecer mejores propuestas de solución al problema (Negri, 1990; Townsend, 1993)<sup>25</sup>.

A continuación, y como forma de superación de este círculo vicioso, se tomará otro punto de partida, alternativo en lo referente a la relación entre concepciones de pobreza, políticas sociales y presupuestos normativos. Como se ha señalado ya en el análisis y medición de la pobreza, las influencias ideológicas a menudo son valoradas negativamente. Se defiende un posicionamiento neutral y aislado de consideraciones normativas. En última instancia, esta postura se convierte en un problema para el propio análisis, incapaz de librarse de sus propios supuestos de partida.

La evolución histórica de las concepciones de pobreza muestra que éstas son ambiguas, relativas y cambiantes y que su comprensión es inseparable del contexto social, político y económico en el que se producen. El análisis de la pobreza surge como una preocupación en la interrelación social, no como un problema técnico. Se va a considerar que las opciones ideológicas pasan a ser el motor del análisis en lugar de ser un inconveniente. Así, "pobreza es la propiedad emocional e ideológica de muchos grupos y el lenguaje se emplea como un vehículo para expresar sentimientos relativos a enfermedades sociales" (Øyen 1992: 621). Desde este punto de vista la pobreza es más una proyección de sentimientos colectivos que una serie de condiciones objetivas, delimitables desde análisis teóricos. Estas concepciones sociales de pobreza se 'construyen' en los procesos de conflicto

---

<sup>25</sup> En esta misma línea, A. Atkinson (1993) defiende que dada la importancia política de las estadísticas sobre pobreza (debate público, definición de prioridades y estrategias de gobiernos nacionales), estas debieran ser independientes. Otra observación de N. Negri al respecto: "La superación del círculo vicioso de la teoría-política de la pobreza pasa por una redefinición teórica de la relación entre economía y sociedad, la elaboración de un nuevo concepto de ciudadanía más allá del basado en la economía, en el trabajo" (Negri, 1990: 47). Estas propuestas parecen proponer una nueva visión normativa de la sociedad. Pero, ¿es posible elaborar una moral superadora? Resulta difícil si se considera una perspectiva donde la moral, al igual que las políticas de redistribución son producidas socialmente en el enfrentamiento entre clases, facciones, tribus, instituciones que proponen distintas concepciones de lo que significa un reparto justo (Giner, 1993). Este tipo de observaciones también pasan por alto, los propios cauces de formación de políticas públicas. A esto hay que añadir que ante la urgencia con la que se plantean los problemas sociales, generalmente se cede a la presión de lo inmediato, a pesar de que se confía que una mejor base teórica para la acción.

político y de debate sobre las políticas sociales. Esta manera de analizar la pobreza se denomina “enfoque constructivista” de la pobreza y sus antecedentes se encuentran en planteamientos como el de G. Simmel a comienzos de siglo:

*“El hecho de que alguien sea pobre no quiere decir que pertenezca a la categoría social determinada de los pobres [...] los individuos que en las diversas clases y profesiones se encuentran en este estadio, no están agrupados en manera alguna en una unidad sociológica particular, distinta de las capas sociales en que viven [...] Sólo en el momento en que son socorridos...entran en el círculo caracterizado por la pobreza. Este círculo no se mantiene unido por una acción recíproca de sus miembros, sino por la actitud colectiva que la sociedad en su conjunto adopta frente a él [...] El pobre, como categoría sociológica, no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorros o debiera recibirlos [...] la pobreza no puede definirse en sí misma como un estado cuantitativo, sino sólo según la reacción social que se produce ante determinada situación.” (Simmel, 1977: 517-518)*

Bajo esta perspectiva, los diferentes contextos históricos, sociales, económicos e ideológicos forman el marco en el que se producen las realidades de pobreza, al mismo tiempo que el ámbito en el que se elaboran las formas en que se conciben, se explican y se ofertan soluciones. Las concepciones de pobreza son conglomerados en los que aparecen reunidos definiciones, causas, herramientas para su medición y estrategias de solución. Se trata de definiciones moldeadas por valores, percepciones del riesgo, intereses, marco institucional o recursos a distribuir, entre otros, y mantenidas por diferentes actores sociales sobre situaciones vividas por una parte de la población. Al igual que las políticas sociales son resultados de conflictos y consensos entre grupos sociales. Plantear la pobreza como un problema social, visto e identificado de maneras diferentes, no implica que no sea un problema real o analíticamente importante.

## **b. Las concepciones de pobreza como narraciones causales**

En la historia europea, la pobreza ha sido una realidad cambiante. En su desarrollo también han variado la forma en que se ha concebido y la visibilidad que el problema social ha alcanzado. La definición de la pobreza no ha sido única, sino que en distintos contextos los actores sociales han manejado concepciones, explicaciones y propuestas de solución diversas y contrapuestas entre sí, elaboradas en los contextos donde se dirimen los conflictos sociales. Son estas concepciones de pobreza las que se manejan en la movilización social y en el debate en torno a las políticas sociales.

Examinadas desde esta perspectiva, las ideas sobre la pobreza conforman un conjunto, coherente en cada contexto, de conceptualizaciones y de atribuciones sobre los orígenes y responsabilidades del problema. La definición de lo que se entiende socialmente como pobreza va unida a una explicación de los orígenes de la pobreza.

Por lo tanto, es posible analizarlo como una ‘narración o historia causal’ siguiendo la propuesta de D. Stone (1989). Las narraciones causales son entramados de concepciones, interpretaciones y soluciones sobre un problema social empleados en los procesos de debate y

elaboración política. Los contenidos de las narraciones causales de pobreza serían los siguientes:

- Una determinada naturaleza de la pobreza. En este sentido, hay un posicionamiento inicial y básico sobre el carácter inherente de la pobreza a todas las sociedades en las que aparece con diferentes grados y manifestaciones o si, por el contrario, es producto de causas coyunturales.
- Un conjunto de explicaciones de la pobreza. En estas se entiende que puede ser interpretado causalmente por características o comportamientos individuales o por causas sociales atribuibles a los sistemas sociales (Wright, 1995).
- La necesidad de actuar de una determinada manera sobre el problema de la pobreza. Y la situación que se considera ideológica o políticamente deseable y justa como solución: una sociedad libre de pobreza; la pobreza ha de ser mantenida bajo un determinado nivel; la reducción de la pobreza como el principal objetivo de una sociedad (Øyen, 1992; Piachaud, 1992).

También según esta elaboración, comprender las concepciones de pobreza como narraciones causales implica que las situaciones de pobreza se conciben como evitables o solventables a través de la intervención humana y que los actores sociales mantienen estos conglomerados conceptuales e historias causales y los emplean en sus estrategias sociales y políticas.

Esta interpretación sobre las ideas de la pobreza como 'narración causal' permite unir sus conceptualizaciones con las soluciones que se ofertan y basarlas en las relaciones sociales de un marco social dado e incluir, también, la valoración moral que implica la necesidad de actuar frente a una situación. Considera que la pobreza adquiere carácter de problema social en el foro del debate público.

En parecidos términos S.Paugam (1996) habla de 'orientación social hacia la pobreza', *social orientation to poverty*, que en su vertiente macrosociológica identifica con las representaciones sociales y colectivas que emergen a través del análisis institucional. Sin embargo, su descripción de estas diferentes orientaciones toma como base las sociedades nacionales, identificando monolíticamente las definiciones de pobreza con los límites de las fronteras estatales, en lugar de explorar las diferentes definiciones mantenidas por distintos actores sociales dentro de un mismo marco estatal.

Entre los contenidos las narraciones causales apoyan determinadas formas de entender la desigualdad social y la pobreza, y valoraciones de justicia social. Las narraciones causales sobre la pobreza contienen valoraciones de índole moral, a partir de las que establecen criterios para calificar una situación como problemática e injusta, y para hacer propuestas para su modificación. Este tipo de contenidos se relaciona con la consideración del tipo de ayudas que deben ofrecer las políticas sociales y a qué colectivos.

Estas bases morales permiten establecer distinciones y jerarquías entre los colectivos en situación de pobreza. Así, la distinción entre pobres dignos, *deserved poor*, y pobres indignos, *undeserved poor*, se mantiene en las narraciones causales de la pobreza desde las discusiones anglosajonas del siglo XIX. La ética del trabajo y de los incentivos laborales es el criterio mediante el que se establecen estas diferencias. Son pobres indignos aquellos

individuos o grupos que pudiendo acceder al trabajo no lo hacen y se considera que es responsable de su propia situación. Su acceso a las ayudas es restringido, sometidas a pruebas y sujetas a contraprestaciones (Jencks, 1992). Esta división entre pobres dignos e indignos puede ser rastreada históricamente<sup>26</sup>.

Otra concepción con raíces de índole moral, también relacionada con la ética del trabajo, es la referida a la 'cultura de la dependencia'. Como H. Dean y P. Taylor-Gooby (1992) han mostrado tras esta conceptualización hay una jerarquía moral que valora de forma negativa la satisfacción de necesidades a través del estado pero de forma positiva si la cobertura proviene del trabajo o la familia<sup>27</sup>. Pero la concepción de la 'cultura de la dependencia' sólo se vincula a la ayuda estatal y se presenta como un fracaso individual. Los colectivos que dependen de la ayuda estatal, cuya titularidad no se ha conseguido a través de la relación directa o indirecta con el mercado laboral, son estigmatizados, clasificados a través de conceptos, como 'cultura de la dependencia' o 'infracalse'. Los programas de mantenimiento de ingresos para los pobres capaces han provocado una gran controversia, debido a que interfieren con una expectativa cultural de que los trabajadores deben mantenerse a sí mismos ganando su propio salario. Mientras que las posiciones conservadoras buscan minimizar la intervención del gobierno, las socialdemócratas han recelado de disminuir la dependencia de un trabajo estable de los capaces, en términos de G. Esping-Andersen fomentar la desmercantilización de los capaces para el trabajo (Pierson, 1994).

Algunas de estas narraciones causales están unidas a otras imágenes como la indeseabilidad social, o a comportamientos socialmente estigmatizados o reprobados. Así B.S. Heisler (1991) plantea que el concepto de infracalse se refiere tanto a la desigualdad como a la indeseabilidad. En otras ocasiones, las ideas sobre la pobreza y sus tratamientos han estado fuertemente unidas a ideas sobre la criminalidad y el delito. Desde otras perspectivas, se manejan narraciones que presentan a los pobres como el resultado de procesos sociales, incapaces de manejar sus situaciones y entornos.

Estos argumentos y adjudicaciones morales significan distintos accesos a ayudas y recursos, es decir, definen distintos tipos de desmercantilización. La formación de políticas públicas refleja en cierta forma estas jerarquías morales protegiendo a determinados grupos y disciplinando a otros. Las ayudas que perciben los considerados como 'no dignos' se rigen por el principio de menor elegibilidad, peor trato y mayor control burocrático. Para evitar la 'cultura de la dependencia' las políticas sociales establecen barreras, contraprestaciones o limitaciones temporales. La protección social prima o castiga determinadas formas de relación con el mercado de trabajo, la familia y el estado. Se refleja también en la división entre

---

<sup>26</sup> Sus antecedentes se pueden encontrar en las distinciones entre pobreza forzosa y voluntaria de la Baja Edad Media y entre pobres legítimos y pobres fingidos del siglo XVII. Se refleja en las diferentes concepciones de la pobreza como en la Nueva Ley de Pobres, (*New Poor Law*) desarrollada en Inglaterra en 1834, en la distinción que K.Marx hace entre el 'lumpenproletariado' y otras categorías sociales pauperizadas, en los planteamientos eugenésicos (a los que se hará referencia más adelante) de comienzos de siglo o en las actuales legislaciones de sistemas de protección social (Morris, 1994).

<sup>27</sup> En este sentido hay que destacar como R. Titmuss (1981), dentro de la corriente socialdemócrata tradicional, consideraba las políticas sociales como el instrumento para evitar la dependencia del salario como única forma de satisfacer necesidades. El concepto de desmercantilización empleado por Esping-Andersen (1993) se puede interpretar en esta misma línea.

seguros sociales, que proporcionan derechos, y asistencia social, que no lo hacen (Jencks, 1992).

A su vez, las políticas sociales forman parte del sistema de estratificación social, distribuyendo diferentes oportunidades a los individuos para salir de la pobreza, determinando quién puede o no considerarse pobre, reforzando el orden social existente y distribuyendo las responsabilidades sobre las situaciones de pobreza. Adoptando la terminología de R. Dahrendorf (1990), las políticas sociales redistribuyen oportunidades vitales (titularidades y provisiones) por las que determinados individuos o grupos pueden salir de su situación de pobreza.

De esta forma, las políticas sociales hunden sus raíces en la urdimbre moral de la sociedad y refuerzan su ética laboral y familiar. En los actuales sistemas de protección occidentales las distinciones se establecen en función de la superioridad moral del trabajo y la familia como formas de satisfacción de necesidades.

Una pregunta que cabría hacerse es la de cómo estos actores sociales eligen o adoptan estas ideas determinadas sobre la pobreza y sus soluciones. Habitualmente se considera que se trata de una elección de índole ideológica y política, unida a la noción de justicia social. Los actores sociales se identificarían con determinadas narraciones causales por su coherencia con sus propias opciones ideológicas. Así, J. García Roca, J. Pérez y J. Romero (1993) diferencian entre concepción conservadora y concepción progresista. Y J.M. Tortosa (1993) lo hace entre una liberal, una marxista y una socialdemócrata. También hay planteamientos que unen estas diferentes concepciones a cosmovisiones o tradiciones de pensamiento sobre la filiación o la integración social (Silver, 1994).

Estos conglomerados de conceptos, atribuciones causales y propuestas de solución, que aquí se han denominado 'narraciones causales de la pobreza', se organizan bajo la presión de los grupos o actores sociales, que tienen o adquieren la suficiente fuerza política para llevarlas a la práctica. En diferentes contextos socio-históricos, los actores mantienen y emplean estas narraciones causales, desplazando la responsabilidad a otros actores y presionando para que se lleve a cabo un determinado tratamiento del problema (Hilgartner y Bosk, 1988; Stone, 1989).

Sin embargo, si se pone en relación las narraciones causales empleadas por los actores con sus respectivas tradiciones ideológicas se puede observar que no hay una concordancia absoluta entre unos y otros. Los participantes en el debate no manejan ideas cerradas o acabadas sobre la pobreza. Más bien se podría decir que las narraciones causales se van conformando en los propios procesos de negociación política<sup>28</sup>. Las estrategias y argumentos

---

<sup>28</sup> Como ilustración podría analizarse dos casos, cercanos en el tiempo:

- El debate que enfrentó al Ministerio de Asuntos Sociales con las que Comunidades Autónomas que pusieron en marcha los programas de rentas mínimas a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa y que se estudiará detenidamente más adelante.
- Los debates en torno a la cultura de la pobreza, la dependencia o la infraclass (*underclass*), que se han producido y se producen en el mundo anglosajón, especialmente el estadounidense, parten de posicionamientos previos en el debate social: la discusión sobre quiénes o qué son las causas de la existencia de pobres y desheredados y a quién corresponde la tarea de solventarlo forma parte del discurso político, y la toma de postura, en este caso de demócratas y republicanos norteamericanos, depende de sus respectivas orientaciones sobre el reparto de responsabilidades entre Estado, Mercado y Familia (Andersen y Larsen, 1995; Jencks, 1992; Wilson, 1987).

seguidos se inscriben en marcos institucionales, contextos de carácter histórico y amplios debates ideológicos que delimitan el espectro de opciones posibles, pero las concepciones que se adoptan también dependen del posicionamiento de los actores y de las estrategias empleadas en la defensa de sus intereses (Immergut, 1992).

Se puede decir que los actores eligen determinadas narraciones causales sobre la pobreza en la propia arena política, van adaptando los diversos aspectos de éstas en el propio debate social y político. Estas elecciones pueden hacerse con finalidades diferentes. Así, D. Stone (1989) sintetiza las funcionalidades políticas de las estrategias en las que se emplean historias causales de la manera siguiente: (a) defensa o reto de un orden social, desafiando o apoyando una determinada estructura u organización social; (b) asignación de responsabilidades a actores políticos en particular (éstas se localizarán más en función de la fuerza política de los actores contendientes que en función de la verdad); (c) legitimación y atribución de poder a determinados actores sociales; (d) creación de nuevas alianzas políticas.

Por lo tanto, la concepción de las ideas de pobreza como narraciones causales nacidas del conflicto social otorga un papel al trabajo científico diferente al planteado en el anterior apartado en el que el trabajo científico aparece como el responsable de proporcionar las soluciones más adecuadas a los problemas sociales. Dicho planteamiento, que se puede calificar de 'tecnocrático', como ya se ha visto, choca con la imposibilidad de eliminar el peso de los aspectos normativos en la elaboración de un concepto neutro y superador de las diferencias ideológicas. En contraste, en el enfoque de narraciones o historias causales, las teorías científicas tienen otro papel que consiste en apoyar o cuestionar estas explicaciones insertas en el conflicto político, pero no garantizar el éxito de una determinada concepción del problema<sup>29</sup>.

Tanto las concepciones de pobreza como las respuestas al problema organizadas públicamente, esto es las políticas sociales, se establecen en el conflicto político. Las historias causales de pobreza están mantenidas por grupos que participan y se enfrentan en los contextos políticos, económicos y culturales, en los que, además, modelan sus propias opciones que pueden ser exploradas históricamente. La opción de este trabajo por una concepción de la pobreza como 'narración causal' permite introducir las concepciones de pobreza en el estudio de los procesos sociales de formación de políticas públicas o de construcción de estados del bienestar. Se trata de diferentes diagnósticos del problema en determinados escenarios sociopolíticos manejados por los actores que participan en la formación de políticas sociales.

---

<sup>29</sup> D. Stone (1989) señala que los argumentos causales tienen que pelearse, defenderse y sustanciarse en el debate público. La ciencia es un factor que limita estos argumentos junto con los medios de comunicación y la legislación.

### ***2.3. Las políticas de lucha contra pobreza en los estados del bienestar***

#### ***a. Lucha contra la pobreza y estados del bienestar***

Tras esta opción por la concepción de la pobreza como narración causal, esta sección pretende integrar la explicación de la lucha contra la pobreza en el estudio de los estados del bienestar. La lucha contra la pobreza sería un objetivo que incumbe a todo el sistema de bienestar social. El análisis se va a circunscribir a la protección social específicamente dirigida a los más pobres, que por lo general está constituida por los sistemas y prestaciones asistenciales concebidos para prestar ayuda o protección a quien no la ha obtenido por otros medios.

La consideración de la evolución histórica muestra cómo se han integrado las formas de intervención frente al problema de pobreza en los modernos estados del bienestar. La atención a los pobres es anterior históricamente a la aparición de las estructuras de seguros sociales, a los orígenes de los estados del bienestar. La ayuda a los pobres se incorpora a los estados del bienestar, no es sustituida por ellos y mantiene un peso institucional importante en los actuales sistemas de protección social.

Sin embargo, las interpretaciones sobre los desarrollos de los estados del bienestar se han centrado más en los aspectos relacionados con la desigualdad social que en los de la pobreza. Las políticas asistenciales, las prestaciones que funcionan como última red de protección social y que constituyen como tales las políticas más estrechamente ligadas con el problema se han incluido como un aspecto marginal frente a los grandes sistemas de protección como los sistemas de pensiones o los de atención sanitaria. En parte, esto se explica por el hecho de que la pobreza se consideraba un problema residual que se resolvería a través de la redistribución de los estados del bienestar. Se puede decir, recurriendo al concepto introducido en el apartado anterior, que la narración causal de la pobreza había desaparecido en la interacción social y política ya que no se considera un problema a resolver mediante intervención directa. Además, se puede considerar una de las causas de las limitaciones para explicar la aparición de políticas de pobreza, de asistencia social o residuales (Room, 1995; Taylor-Gooby, 1991).

En la década de los ochenta ha resurgido el debate tanto teórico como ideológico sobre la pobreza y su relación con la desigualdad social. El ámbito académico norteamericano ha dirigido la mirada hacia las bolsas de pobreza del interior de sus grandes ciudades, fenómeno que se ha denominado infraclase urbana (*urban underclass*) (Heisler, 1991; Wilson, 1987). En Europa, también se ha hablado de cultura de la dependencia, nueva pobreza, cuarto mundo,



dualización o exclusión social<sup>30</sup>. Se ha constatado que la generalización de los estados del bienestar y de las políticas sociales no había eliminado los riesgos frente a la pobreza y que estaban apareciendo nuevas situaciones. Los recortes de la política neoliberal posteriores a la crisis económica de los setenta explicaban, sólo parcialmente, la persistencia de este fenómeno. La desaparición del pleno empleo ha mostrado cómo los sistemas de bienestar social protegen del riesgo de pobreza a ciertas categorías sociales, es decir que no cubren universalmente a todos los ciudadanos, y cómo reservan un trato residual a ciertos colectivos, que consiste básicamente en esquemas de asistencia social basados en la necesidad.

Por otra parte, estos programas residuales parecen haber sido los que se han fortalecido y han incrementado su importancia en medio de una época de recorte y racionalización de la protección social (Pierson, 1994):

- i) Se han empleado estratégicamente para frenar consecuencias sociales del recorte.
- ii) Por sus características (volumen financiero y requisitos burocráticos) y su potencial legitimador se han mostrado más difíciles y menos rentables para las estrategias de recorte.
- iii) Se adaptan bien a los argumentos de incentivos laborales y a la vinculación de las ayudas a la actividad laboral, *workfare*. De hecho, se han desarrollado nuevas técnicas en este sentido en los nuevos programas de garantía de rentas.
- iv) En estructuras de protección menos desarrolladas (se hace especial referencia al Sur de Europa) tienen el papel de cubrir los huecos del sistema público de protección social de forma menos agresiva para el presupuesto público.

El análisis de la política de lucha contra la pobreza como una política social de los estados del bienestar tiene que considerar cuáles son los elementos a través de los que se puede explicar su origen y desarrollo. En el capítulo anterior se ha planteado que la política social ha evolucionado a través de procesos nunca libres de conflictos, de luchas desiguales, por el acceso y el control de bienes escasos y codiciados. Por lo tanto, el análisis ha de plantearse qué grupos sociales han empujado la aparición de este tipo de políticas y cuáles son los intereses que les mueven, cuáles son los principales beneficiarios de cada una de estas políticas, y qué categorías sociales reciben qué tipo de trato.

Como se ha visto en el capítulo anterior, la interpretación social de los estados del bienestar ha recurrido a la presión ejercida desde distintas posiciones de la estructura social en las que la movilización de los grupos sociales buscaría detraer provisiones y titularidades en su provecho, y modificar así la distribución resultante del mercado. El problema es definir cuál o quién representa los intereses de los colectivos que se benefician por las políticas asistenciales, dirigidas a los colectivos pobres o más desfavorecidos.

El planteamiento de interpretación social más extendido es el socialdemócrata que fundamenta la implantación de políticas sociales solidarias que benefician a un amplio

<sup>30</sup> Hay dos elementos que caracterizan la situación norteamericana y cuestionan su traslado a las sociedades europeas. El primero sería la debilidad del sistema de protección pública norteamericano. El segundo es el papel fundamental que la raza tiene en la estructura de desigualdad social norteamericana, donde los elementos étnicos han influido en la división del trabajo.

espectro social y eliminan los riesgos de la pobreza en la movilización política de la clase trabajadora. Pero entre las preocupaciones de la movilización trabajadora no destaca la defensa de los pobres no trabajadores y la presión en favor de la ampliación de la asistencia social. Más bien al contrario, la implantación de muchos programas de asistencia social (como programas de vivienda para colectivos gitanos o empleo protegido para excluidos) tropiezan, a menudo, con la oposición de la clase trabajadora por entender que constituyen privilegios innecesarios, en especial en tiempos de crisis. Los pobres constituyen una población que no dispone de recursos (económicos, culturales o políticos) movilizables para la defensa de sus intereses.

Hay también autores que por esta razón consideran que forman una clase social y prefieren analizarla como tal categoría. Por otra parte, es difícil considerar a los pobres como actores en la lucha por ampliar sus derechos. Además, su clasificación analítica es difícil ya que su composición es sumamente heterogénea y engloba gran variedad de situaciones. En los estudios sobre pobreza o exclusión, las tipologías incluyen situaciones de pobreza tradicional (minorías étnicas, ancianos, vagabundos o prostitutas) con otras de nueva pobreza (desempleo, jóvenes, mujeres solas con cargas familiares, inmigrantes). Pero el rasgo que comparten todos ellos es una posición marginal con respecto al mercado de trabajo formal: desempleo, subempleo, trabajo informal o actividades ilegales.

Se plantea también que la presión ejercida por las personas o grupos en situación precaria constituiría el motor de las políticas sociales. Su lucha, frecuentemente violenta, habría empujado la aparición de ayudas o beneficios (asistenciales, ayuda o caridad) como una forma de compensación. Aunque han sido frecuentes estas explosiones violentas, los colectivos de desheredados carecen de recursos de representación de intereses y de penetración en órganos de decisión política, por lo que se trata de una explicación insuficiente y que precisa del concurso de otros factores explicativos.

Un segundo tipo de explicaciones sociales son aquellas que conciben como factor decisivo la movilización de las clases hegemónicas a favor de políticas sociales que disciplinen a las clases subordinadas, limitando el conflicto que alteraría el orden social y produciría ineficiencias económicas (Álvarez-Uría, 1986; Manzanos, 1994; Sarasa, 1993). A este tipo de 'tesis negativas' pueden añadirse otras como las de disciplinamiento de estas categorías sociales o las de legitimación a través de políticas asistenciales de bajo coste y buena aceptación social.

En este punto surgen interrogantes en torno a la forma de interpretar la actuación y la presión en favor de las políticas sociales, y más concretamente, de las destinadas a los más pobres. Una primera interpretación, entre las que podríamos englobar a las ya expuestas, es la que considera que los grupos sociales que se movilizan son aquellos que se benefician directamente. Bajo esta óptica se explica la movilización de sectores sociales para modificar la distribución de las oportunidades vitales, tanto recursos como titularidades, en provecho propio.

Una forma alternativa de interpretación es considerar las políticas de pobreza como el resultado indirecto de la defensa de otros grupos sociales de sus propios intereses. Así se ha introducido la importancia de otras clases sociales distintas a la trabajadora (oligarquías,

clases medias o agrícolas) y la coalición de sus intereses como factores de estos procesos de presión y construcción política (Baldwin, 1992; Esping-Andersen, 1993). Bajo esta óptica cuando estas categorías o un sector de ellas se perciben en situación de riesgo y tienen recursos de poder los utilizan para conseguir políticas sociales que favorezcan sus intereses. Los sectores sociales implantarían este tipo de políticas cuando perciben que están en riesgo de caer en la pobreza, por lo que los pobres se beneficiarían de forma indirecta.

Un tercer conjunto de interpretaciones no identifica a los grupos sociales que presionan o que se movilizan en favor de las políticas sociales con aquellos que se benefician de ellas sino como mediadores o intercesores. La movilización social tiene un carácter de mediación en favor de los desfavorecidos ante los grupos o clases que detentan el poder. Así el estado del bienestar sería visto como la institución pública del altruismo, de la fraternidad, de la solidaridad. La tradición caritativa frente a la pobreza o las modernas formas de solidaridad y altruismo han sido impulsadas por actores sociales en favor de personas que viven en situación de necesidad (Sarasa, 1993).

Estas diferentes interpretaciones parecen situarse entre dos visiones opuestas: una visión egoísta y una visión altruista de la acción social. Este dilema remite a un amplio debate en ciencias sociales sobre la existencia o no de conductas verdaderamente altruistas (Domènech, 1993). Pero esta dicotomía altruismo-egoísmo es un tanto aparente, ya que no se trata de opciones excluyentes. La mediación también proporciona beneficios. Por ejemplo, el apoyo a determinadas políticas por parte de ciertos grupos sociales con intención de controlar a otros pueden tener también efectos beneficiosos para estos últimos (Skocpol, 1992). Como ya se visto, en otros casos las políticas sociales son fruto de acciones y acuerdos entre actores que buscan las opciones más beneficiosas para ellos mismos pero que dan lugar a beneficios para amplios sectores de la población. Incluso se puede practicar la fraternidad con fines egoístas (Giner y Sarasa, 1996). Diferentes grupos pueden extraer beneficios de índole diversa de una movilización en favor de un cambio redistributivo o una política social. Así, se ha explicado los desarrollos de la política social por la acción de agrupaciones profesionales (médicos, profesionales de la atención social, aseguradoras), étnicas, intelectuales, organizaciones religiosas, movilizaciones feministas, categorías de riesgo. Todas estas interpretaciones diferencian entre los directamente beneficiados por una política y los intereses que la ponen en marcha. Los beneficios de las políticas sociales no son identificables únicamente por los intereses que las instituyeron.

Estos grupos sociales canalizan sus demandas e intereses a través de contextos diversos. Se trata de escenarios singulares formados por 'legados históricos', 'marcos institucionales', 'arenas políticas' o 'sistemas culturales' que influyen tanto en la forma en que organizan la defensa de sus intereses como en el éxito que consiguen en esta empresa. En definitiva, "los intereses económicos y culturales toman forma específica porque existen dentro de la estructura estatal que puede esconder, facilitar, u organizar la expresión de sus intereses de acuerdo con las propias características y capacidades del estado" (Valocchi, 1986). Estos contextos institucionales son resultado de años de lucha política y de compromisos históricos entre diferentes intereses económicos y políticos. La influencia en la movilización y el conflicto sociales de los contextos u escenarios se concreta dando forma a

las ideas sobre la naturaleza y lugar del poder y sobre lo que es posible conseguir a través de la política; seleccionando los tipos de cuestiones que se incluirán o evitarán en la agenda política; definiendo las identidades, intereses, metas y capacidades de los actores; o, proporcionando y manteniendo pautas de representación y conflicto político y diferencias de oportunidades (Hilgartner y Bosk, 1988; Immergut, 1992; Skocpol, 1989, 1992; Skocpol y Weir, 1993; Widalsky, 1994).

Por lo tanto analizar las presiones sociales que dan lugar a las políticas sociales requiere también del análisis de estos contextos sociopolíticos que proporcionan incentivos, oportunidades y constricciones. En el caso de las políticas sociales de lucha contra la pobreza, el empleo de narraciones causales se canaliza a través de estos marcos sociopolíticos. El conjunto institucional no establece solamente un contexto general sino que junto a él, las políticas sociales que han precedido que conforman unos actores con unos intereses determinados en el mantenimiento o modificación de las políticas existentes. Además las instituciones sustentan una forma de entender el problema, acorde con un marco de valores morales heredados y con tradiciones intelectuales vigentes (Silver, 1994).

Se propone rechazar la monocausalidad, considerando la interrelación entre actores sociales, con diferentes capacidades de movilización e influencia política, la base de la elaboración de políticas contra la pobreza. Estas interrelaciones tienen lugar en contextos sociopolíticos singulares en los que los grupos sociales elaboran, escogen y manejan distintas narraciones o historias causales sobre la pobreza. La intervención de estos actores sociales tiene un carácter de mediación en favor otro colectivo, los pobres, y satisface también los intereses propios.

## ***b. Desarrollo histórico de la intervención frente a la pobreza***

Los diagnósticos y tratamientos que las sociedades europeas han dedicado al 'problema de la pobreza' han sido de índole diversa: desde el estatus de 'natural' o de 'designio divino' de la Edad Media hasta el acuerdo actual según el cual se trata de un problema social que requiere la oferta de soluciones públicas y que ocupa un papel central en el debate social y en las agendas políticas de los gobiernos.

En el seno de los estados del bienestar la pobreza adquiere un estatus especial. Así, G. Ritter plantea que la construcción del estado social es un continuo cuyos comienzos tuvieron que ver con "el incremento de la responsabilidad pública por los pobres que se habían quedado descolgados de las comunidades solidarias primitivas [...]" a comienzos del siglo XIX (Ritter, 1991: 36). H. Hecló (1984) también recordaba la importancia de las Nuevas Leyes de Pobres en la construcción de los estados del bienestar.

Estas consideraciones se encuentran en la base de la reflexión que sobre la relación entre pobreza y estados del bienestar se va a realizar a continuación. Se pretende repasar a grandes rasgos las concepciones y actitudes sociales ante la pobreza en los conflictos sociales y contextos históricos que han marcado los desarrollos de los estados del bienestar europeos

occidentales, incidiendo muy especialmente en las transformaciones que se han producido en los años ochenta y noventa.

En este repaso histórico, se hará especial incidencia en las concepciones que sobre la pobreza y sus soluciones se han desarrollado en cada época. Los puntos en que se centra el estudio serán: (a) cómo se concibe y explica la pobreza; (b) qué soluciones se conciben como las más adecuadas para el problema y (c) qué actores sociales, instituciones políticas aparecen implicados en el proceso.

Una de las intenciones que anima este repaso histórico es la de mostrar que muchos de los planteamientos que aparecen en los actuales debates sobre la pobreza, las infraclases o la exclusión social tienen antecedentes en otros momentos históricos.

### *Antecedentes históricos*

El problema de la pobreza ha estado presente a lo largo de toda la historia europea. Pero el cambio fundamental en la concepción sobre la pobreza se produjo en la Baja Edad Media, cuando se modificaron las ideas y reacciones sociales ante el problema. En la Edad Media, gran parte de población vivía en la miseria. En la mentalidad medieval, los pobres ocupaban su lugar en el orden social: "la pobreza era un hecho natural, una prueba impuesta por Dios, para ofrecer a poderosos y pobres una posibilidad de salvación" (Sarasa, 1993: 42). Eran las instituciones eclesiásticas, como los monasterios, las que canalizaban la ayuda y asistencia hacia estas situaciones cuyas causas no se planteaban. Aunque los pensadores renacentistas criticaron la pasada asistencia medieval por la sobreabundancia de limosnas, por la ausencia de criterios sobre las necesidades a cubrir y por la gestión monopolizada por las instituciones eclesiásticas, lo cierto es que existía en la sociedad medieval una crítica de la holgazanería (Geremek, 1989). La diversidad de posicionamientos ante el problema de este vasto periodo histórico tienen siempre un punto en común, que es su elaboración desde la perspectiva cristiana.

En el siglo XII y, especialmente, en el XIII, una serie de hambrunas en Europa produjeron un recrudecimiento de la mendicidad y una serie de revueltas contra los señores feudales y clérigos, unidas a herejías y movimientos de pobreza voluntaria. Por ello, los pobres de Cristo se convirtieron en clases peligrosas y la pobreza comenzó a ser tanto una amenaza para el orden social como una manifestación de injusticia social.

En este momento, surgió la preocupación por distinguir a los pobres voluntarios de los pobres forzosos<sup>31</sup>. Los pobres forzosos tenían derecho a recibir ayuda tanto en forma de limosna, ingreso en instituciones benéficas, asistencia jurídica o atención hospitalaria. Por el contrario, la legislación reservó las medidas represivas para los considerados pobres voluntarios (aquellos que estaban en condiciones de trabajar pero preferían pedir limosna), lo que en muchos casos los asimilaba con los delincuentes.

También durante la Baja Edad Media, se produjeron cambios en el tratamiento que se reservaba para los pobres que suponían un cierto anticipo sobre los de épocas posteriores.

---

<sup>31</sup> Una distinción similar a la posterior entre pobres indignos y dignos.

Desde distintas instancias se distribuían prestaciones económicas que incluían mecanismos de selección y control de sus perceptores. Surgieron nuevas órdenes religiosas ‘especializadas’ en la ayuda y la moralización de las clases pobres. Fueron principalmente los dominicos y los franciscanos los que se encargaron de estas tareas; mientras los primeros tenían un carácter represivo frente a las herejías y las revueltas, los segundos proporcionaban ayuda y disciplina a los pobres, a la vez que criticaban a los poderosos. Esta doble estrategia de represión y adoctrinamiento ha sido empleada recurrentemente en los siglos siguientes.

Al mismo tiempo, frente al monopolio eclesiástico de la época medieval, la beneficencia social comenzó a tener un carácter mixto: una serie de instituciones laicas, principalmente los municipios, asumieron funciones sobre los pobres y mendigos. La creciente importancia de las ciudades influyó en dos sentidos. En el ámbito eclesiástico, las catedrales, las parroquias y las órdenes mendicantes tomaron a su cargo la tarea de atención a la miseria que antes se concentraba en los monasterios medievales. Por otra parte, las autoridades locales asumieron progresivamente responsabilidades sobre el problema de la miseria, desarrollando sus propias instituciones de asistencia de carácter laico. (López Alonso, 1990).

A lo largo del Renacimiento, en especial en el siglo XVI, se produjeron una serie de cambios que iban a incidir en las situaciones de pobreza y en su tratamiento. Las crisis agrarias empujaban periódicamente a ‘ejércitos de mendigos’ hacia las ciudades, donde eran vistos como un peligro que amenazaba el orden social y bloqueaba sus sistemas de beneficencia social.

Los nuevos planteamientos religiosos y políticos (humanismo, reforma protestante, mercantilismo) se reflejaron en una nueva moral basada en el trabajo, que despreciaba la ociosidad y adjudicaba las tareas de reproducción social a la familia. Se trataba de una orientación hacia una ética del trabajo productivo que coincidía con las necesidades del mercantilismo incipiente de formación y de disciplinamiento laboral.

El pensamiento humanista dedicó un espacio importante al problema de la pobreza, al elogio del trabajo y a la reforma de la beneficencia social, asuntos que son tratados en las obras de Erasmo o de Tomás Moro. Pero la aportación más importante fue la de Juan Luis Vives en “Del socorro de los pobres” (*De subventionem pauperum*, 1991) fechada en 1525 (cuyos contenidos tienen un carácter muy actual). Aconsejando a las autoridades de las ciudades sobre la reforma de la asistencia, J.L. Vives defendía que el cuidado de los pobres era tarea de los administradores públicos, que cumplían un papel organizador y complementario de las acciones privadas. Propugnaba medidas de acción pública positiva a través de la prevención, de acciones asistenciales tradicionales para aquellos que no sean aptos para el trabajo, y de rehabilitación e inserción a través de la colocación de aquellos que los sean. Se oponía a la mendicidad y recomendaba rígidas acciones de control del engaño como declaraciones, registros e inspecciones. Este tratado es considerado, a menudo, el punto de partida de la moderna política social.

Las propuestas intervencionistas de Vives tuvieron gran popularidad y una acogida dispar. En España, tuvo lugar una interesante polémica entre fray Domingo de Soto y fray Juan de Robles. El primero defendía la libre circulación de pobres y la caridad y la

misericordia cristianas y desconfiaba de los objetivos implícitos en las políticas sociales. Pero en sus reflexiones incluyó también consideraciones sobre la falta de herramientas de trabajo, sobre la falta de preparación profesional y de adaptación social, y el doble rasero con el que se valora el fraude de los ricos y de los pobres. Fray Juan de Robles, en la línea de J.L.Vives, se mostraba favorable a la reforma de la asistencia, la prohibición de la mendicidad y la reorganización hospitalaria y caritativa.

La polémica tuvo como trasfondo los conflictos religiosos del siglo XVI. Los reformistas protestantes defendían también la aparición de nuevas instituciones de tratamiento, y de métodos basados en la coacción, el control social y el examen de las necesidades. Para los seguidores luteranos 'la vagancia no tiene que ver con Dios', por lo que la obligación de trabajar constituye bien la solución, bien el castigo de la pobreza. Por el contrario, en los ámbitos de la Contrarreforma Católica siguió vigente la concepción tradicional del pobre, como el que ha de ser socorrido y cualquier reforma que considerase la prohibición de la mendicidad fue rechazada y tratada como una herejía.

Los planteamientos de J.L.Vives y las discusiones sobre la reforma de la asistencia social fueron asumidos lentamente. Hasta finales del siglo XVIII, se iban a suceder las legislaciones sobre el control y la prohibición de la mendicidad, se iban propugnar nuevas medidas de tratamiento y se iba a secularizar progresivamente la atención a los pobres. La mentalidad moderna sobre la pobreza estuvo marcada por la necesidad de integrar a los pobres en el sistema productivo y por la idea de que la pobreza digna merecía ser socorrida. (Casado, 1992; López Alonso, 1990; Maza Zorrilla, 1987; Saizarbitoria, 1991).

### ***Primera industrialización y la reforma de las Leyes de Pobres***

El cambio de siglo XVIII al XIX estuvo acompañado por un crecimiento de la pobreza en Europa. La transformación de las estructuras agrarias, la crisis de la industria doméstica y el incremento demográfico fueron las causas de una pauperización progresiva de las sociedades europeas. A diferencia de lo que ocurría en épocas anteriores, la población rural que emigraba hacia las urbes era absorbida lentamente por la incipiente industria. Pero el fenómeno adquirió nuevas características. Dadas sus condiciones de vida (vivienda, sanitarias o familiares), la población obrera fue identificada con los indigentes. Las causas eran el propio proceso industrializador y la falta de adaptación de las clases trabajadoras a los nuevos estilos de vida (García Roca, Pérez y Romero, 1992; Geremek, 1989).

La falta de adecuación de la asistencia social tradicional motivó toda una serie de debates sobre las reformas a introducir y los principios en los que debían asentarse. El caso paradigmático es el de la discusión en torno a las leyes de pobres inglesas y su reforma (*New Poor Law*) en 1834. El debate en la industrializada Inglaterra se concentró en la inadecuación de las antiguas leyes de pobres, que lejos de solucionar el problema lo reproducían permitiendo a una 'población sobrante' reproducirse. T.R.Malthus pensaba que las ayudas debían ser abolidas y T.Carlyle, que a los pobres había que abandonarlos a su propia suerte e incluso impedirles su reproducción. La Nueva Ley de Pobres de 1834 recortó las capacidades de elección de los individuos para dejar de trabajar (según el principio de 'menor

elegibilidad', *less eligibility*) y destinó a los pobres a casas de trabajo, (*workhouses*) (Morris, 1994).

A lo largo del siglo XIX, los países europeos legislaron leyes de pobres con orientaciones similares a la inglesa (Ritter, 1991). Su principal preocupación era eliminar los desincentivos laborales de la provisión pública ya que se suponía que sus beneficiarios podían elegir entre vivir de la beneficencia o del trabajo. Su motivación legislativa no se basaba, por tanto, en un principio de justicia social. Se hizo necesario reforzar la distinción entre los pobres no aptos para trabajar, merecedores de ayudas sociales (pobres dignos, *deserved poor*) y los pobres moralmente indignos, aquellos que sí son aptos para trabajar y sobrecargaban las arcas municipales. Las leyes de pobres apoyaron una conceptualización de la pobreza en la que los individuos eran responsables de su situación y en la que la solución pasaba por una modificación de sus actitudes frente al trabajo. Así, K. Polanyi (1989) sostuvo que las leyes de pobres fueron una herramienta con una clara orientación hacia la creación de un mercado de trabajo y a la mercantilización de la mano de obra.

La conceptualización de la pobreza como población laboral sobrante fue generalizada entre diversos autores del siglo XIX con distintas concepciones de justicia social. K. Marx (1946) proponía el concepto de 'superpoblación relativa' o de 'ejército industrial de reserva' cuyas funciones eran permitir expansiones temporales de la producción, ejercer presión sobre la clase obrera y permitir un control de los salarios. Según su conceptualización se trataba de un producto característico del capitalismo. Distinguía varios tipos de superpoblación relativa (flotante, latente e intermitente) y señalaba que las peores situaciones eran las de una masa pauperizada compuesta por personas sin empleo, huérfanos e hijos de pobres e inempleables. K. Marx además consideró otra categoría que denominó 'lumpenproletariado' que estaba compuesta por 'degenerados, culpables e inmorales'. El 'lumpenproletariado' se diferencia del 'ejército industrial de reserva' puesto que no era fruto del modo de producción capitalista, sino que se trataba más bien de una degeneración individual, un residuo histórico. Esta visión reflejaba una preocupación propia de su tiempo: aislar de entre los pobres aquellos que podían ser juzgados por su conducta inmoral, es decir, separar los pobres dignos de los que no lo eran.

En este ámbito, una serie de propuestas basadas en las ideas darwinistas encontraron un territorio abonado. Los científicos sociales incorporaron las ideas de la evolución como perfeccionamiento humano y de la existencia de una herencia biológica en lo que se llamó movimiento eugenésico. Todo ello sirvió para defender tanto la noción de la existencia natural de la desigualdad social como la posibilidad de manipular las características humanas para conseguir una mejora social. Este movimiento no fue solamente académico e influyó en una legislación dirigida a la prevención a través del control de la reproducción de clases peligrosas, de la desaparición de las ayudas, de la educación diferenciada o de la limitación de los movimientos migratorios (Morris, 1994).

A lo largo del siglo XIX, se produjeron también numerosas investigaciones sobre las situaciones de las clases trabajadoras en las que la miseria y la 'cuestión obrera' fueron dos asuntos interrelacionados. Dado que muchos trabajadores industriales vivían en condiciones infrahumanas, no se distinguía entre las clases pobres y las trabajadoras. Tal percepción



estuvo en el origen de una serie de estudios clásicos sobre la pobreza, en especial sobre pobreza urbana<sup>32</sup>. Los primeros trabajos mostraban una condena moral y un distanciamiento social fomentados por la curiosidad y los miedos de las prósperas clases medias, cuya pretensión era diferenciar, medir y localizar el 'residuo' que convivía con la clase trabajadora corrompiéndola. Posteriormente, en los estudios de fin de siglo, el trabajo se centró en la definición y el conocimiento sistemático de la pobreza a través de métodos de medida y clasificación. Sus resultados mostraron a los obreros al socaire de las depresiones económicas, con una gran inestabilidad y precariedad laborales.

En cuanto a la atención que recibían, la intervención y ayuda asistencial oscilaba entre la moralización y la represión. Para solucionar el problema de la pobreza en las clases trabajadoras se fomentó los sistemas de autoayuda mediante la creación de asociaciones de socorros mutuos que protegiesen a sus miembros en situaciones de infortunio. Se adoctrinaba a las clases depauperadas en actitudes hacia la familia, el trabajo o el ahorro, a la vez que se recortaba el acceso a las ayudas públicas y se las vinculaba al cumplimiento de trabajos obligatorios.

La asistencia social inició un lento proceso de cambio y racionalización. La intervención de carácter religioso fue perdiendo terreno y subordinándose a la autoridad pública tanto estatal como municipal. Los municipios y las autoridades locales se convirtieron en las principales entidades responsables del socorro de los pobres. En el siglo XIX, los grandes centros de internamiento como hospitales, hospicios o casas de misericordia entraron en crisis en favor de la atención en la propia familia o comunidad. Progresivamente se produjo un intento de racionalización de los esfuerzos de la beneficencia social. En la Inglaterra de 1869, surgieron las *Charity Organization Societies*, consideradas el antecedente del trabajo social, con la pretensión de coordinar y concentrar las acciones dirigidas hacia los pobres. El trabajo social pretendió racionalizar sus métodos siguiendo en cierta manera el modelo médico: elaborando diagnósticos y aplicando soluciones terapéuticas. Se incorporaron técnicas que ya eran usadas en parroquias o en congregaciones, y otras nuevas como el análisis de casos. En este contexto, se profesionalizó el trabajo social dando lugar a un conjunto de funcionarios especializados en la tarea de mediación de los pobres y miserables (Sarasa, 1993; Álvarez-Uriá, 1986).

### ***Seguros sociales y asistencia social tradicional***

A finales del siglo XIX una buena parte de la población vivía en condiciones de pobreza. La industrialización y el proceso de urbanización habían fragmentado las antiguas estructuras de protección social basadas en la proximidad relacional. El nuevo proletariado industrial vivía en condiciones de incertidumbre y precariedad. La pobreza tenía un carácter fortuito donde las crisis y malas cosechas, enfermedades o accidentes, dejaban a una parte de la población con recursos limitados en la pobreza más absoluta.

---

<sup>32</sup> Mayhem, en 1848, C. Booth en 1889 sobre la pobreza en Londres; S. Rowntree en 1901 en York; J. Reis en 1890 y Hunter en 1904 en EE.UU.

La pobreza se convirtió en una preocupación para distintos sectores sociales. Las clases dirigentes, las elites intelectuales y las instituciones religiosas percibían claramente la amenaza que constituían estas condiciones de vida para el orden social, a la par que los trabajadores se movilizaban buscando cambios sustanciales para su situación. Lo que en algunos lugares se denominó la 'cuestión social' (conflicto entre ricos y pobres) impulsó la producción de estudios sobre estos colectivos que vivían en condiciones de miseria y la formulación de medidas de reforma social. También fomentó propuestas tanto sobre legislación laboral (límites al trabajo de mujeres y niños, higiene en el trabajo o condiciones laborales) como sobre la creación de los primeros sistemas de seguros sociales que iban a proteger de la pobreza a amplias capas de trabajadores asalariados y a sus familias.

Los seguros sociales voluntarios (cajas sindicales, mutuas, *friendly associations*) pasaron a ser obligatorios y el Estado se convirtió en el responsable y garante del sistema de protección, lo que constituyó el germen de los futuros estados sociales. La pretensión de proteger a ciertas categorías sociales de los riesgos que los hacían caer en la miseria se llevó a cabo de formas diversas según los contextos sociales, las tradiciones institucionales y los intereses de los grupos que promovieron su implantación<sup>33</sup>.

En líneas generales, se puede decir que se instauraron a través de dos principios alternativos: el seguro o la asistencia. Los primeros, conocidos como '*bismarckianos*', implantados a finales del siglo XIX, estaban orientados al mantenimiento del nivel de vida adquirido en los ingresos salariales, financiados a través cotizaciones obligatorias proporcionales a estos ingresos. Los sistemas de seguros sociales surgieron como una solución a la pobreza de las clases asalariadas, pero no sustituyeron el papel de la asistencia social en la atención de los colectivos más desfavorecidos, que no entraban en el sistema salarial. En aquellos momentos, la visión más extendida sobre la pobreza la identificaba con el pauperismo de las clases asalariadas. Por esta razón, la pobreza ligada a otros estilos de vida quedaba oculta. Lo mismo sucedía con la protección a la que podían acudir que era la protección asistencial y que además era un fuerte apoyo en épocas de crisis<sup>34</sup>.

La aparición de los sistemas de seguridad social junto con la pervivencia de la asistencia social mantuvieron y redefinieron la demarcación entre la pobreza digna y la pobreza indigna. Los seguros sociales estaban dirigidos a los pobres dignos de percibir ayuda porque mantienen un nexo con el mercado de trabajo y con la familia. Los pobres no asalariados quedaron sujetos a la tradicional asistencia social, la cual no ha constituido un derecho ya que es preciso demostrar la situación de necesidad. Su pobreza es sospechosa de estar originada por comportamientos moralmente cuestionables, entre ellos el rechazo a la participación laboral, y que, por lo tanto, no hay que fomentar.

---

<sup>33</sup> En el capítulo anterior se han repasado las diversas hipótesis explicativas de este proceso: industrialización, modernización política, movilización social, tradiciones asistenciales, capacidades y recursos disponibles por las administraciones estatal y municipal, intereses de los actores participantes (empresarios, profesionales médicos o del seguro, de partidos y sindicatos) o pautas de imitación entre países.

<sup>34</sup> La evolución de la asistencia social en los sistemas de protección social no ha recibido la misma atención que los seguros sociales. Su análisis tiene, al igual que su objeto de estudio, un carácter residual. Sin embargo, en muchos sistemas de protección, la asistencia social ha sido central y en algunas coyunturas ha sido básica en la protección de grandes masas de población.

De forma paralela a la instauración de los sistemas de seguros, la asistencia tradicional, también denominada beneficencia, a los pobres fue (i) modernizando sus objetivos (eliminar las causas de la pobreza y potenciar las capacidades de autoayuda de los pobres); (ii) diferenciando y tecnificando las prestaciones; (iii) profesionalizándose y (iv) transformándose en un sistema de servicios sociales individuales. Indirectamente el desarrollo de los seguros sociales también mejoró la atención sanitaria, extendiéndose la idea de que la salud era un asunto público. Pero este proceso fue lento y, durante mucho tiempo, estos rasgos han pervivido con elementos de asistencia social tradicional como la beneficencia, la mendicidad y la caridad religiosa. Se produjo un tipo de actividad pragmática en la que en la que han convivido iniciativas privadas, religiosas, locales y estatales.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, la evolución de los sistemas de protección social estuvo marcada por factores como las reacciones nacionales ante las crisis económicas y la movilización política de las clases trabajadoras. En el periodo de entreguerras se produjo un cierto cambio en los planteamientos sobre las políticas sociales que empezaron a ser consideradas herramientas útiles para incrementar la eficacia de las economías nacionales y la calidad de la mano de obra mediante, además de elementos para el control social.

La importancia de los sistemas de seguros es creciente como lo demuestran los porcentajes de gasto social. A los seguros sociales ya existentes se añadieron otros, como los de desempleo que sustituían a las prestaciones asistenciales por este concepto y el de maternidad. En este contexto tienen sus orígenes el modelo escandinavo o sistema de cobertura universal y el sistema asistencial de los Estados Unidos de la etapa denominada *New Deal*.

Prosigue asimismo la lenta transformación de la asistencia social tradicional en los modernos sistemas de bienestar. La subsistencia de colectivos cada vez mayores queda garantizada públicamente eliminando la asistencia tradicional, regulando las organizaciones de beneficencia tradicionales, anclando en los municipios un conjunto de servicios especializados según necesidades individualizadas y la aparición del trabajo social moderno. Sin embargo, como demuestra el caso alemán a finales de la década de los veinte, los sistemas mostraban su precariedad con las crisis económicas: al entrar en crisis los seguros sociales, los sistemas asistenciales se sobrecargaron reforzando los tintes de control social de la asistencia tradicional a los pobres.

### ***La asistencia social en la expansión de los estados del bienestar tras la Segunda Guerra Mundial***

La que se ha denominado 'edad dorada' de los estados del bienestar, posterior a la Gran Depresión de los años treinta y a la Segunda Guerra Mundial, significó un esfuerzo sistemático de reconstrucción política, moral y económica. La amplia participación en el mercado laboral fue uno de los pilares sobre los que se mantuvo la universalización del bienestar social. La seguridad de un empleo y un salario constituyó la principal vía de acceso a los derechos de ciudadanía. La expansión del consumo de masas, asegurada por un comercio creciente y la redistribución estatal, aseguraron el pleno empleo y los crecimientos

salariales. En esta 'edad dorada' la masa de trabajadores sin cualificación provenientes de la agricultura podía encontrar empleo estable y bien pagado en la gran industria.

Sin embargo, el pleno empleo hacía referencia básicamente a la población masculina. El salario tenía carácter de salario familiar y mantenía el estatus de ama de casa para las mujeres. Por lo tanto, se asentó en una familia estable en torno al varón cabeza de familia, asegurando la alta fertilidad y la provisión de cuidados en el seno del hogar (Esping-Andersen, 1993a). El impulso del agregado de diferentes ideas e intereses de actores sociales y políticos (proletariado, clases medias y clases agrícolas) determinó la expansión de la política social (Heclo, 1984; Baldwin, 1992). La consolidación de los programas sociales se llevó a cabo bajo la asunción de que todas las clases, no sólo las trabajadoras, eran vulnerables, y con los principios de igualdad, solidaridad y universalidad que beneficiaban a todas ellas.

Los elementos básicos de protección frente a la pobreza eran el trabajo y la familia. El desarrollo económico de posguerra y las posibilidades de acceso a un salario dieron pie a una narración causal de la pobreza coyuntural. El pleno empleo ocultaba las relaciones entre pobreza y mercado (Scott, 1994). Sólo algunos accidentes vitales o acontecimientos puntuales ocasionaban situaciones a las que la provisión pública solidaria debía dar respuesta. La pobreza se localizaba en los núcleos rurales y en los núcleos de población inmigrante, es decir, en sectores que no se habían incorporado a los procesos centrales de modernización económica. El desarrollo, la extensión de sistemas de protección social solidarios, el acceso a la educación y a la atención sanitaria se consideraban las mejores herramientas para la creación de sociedades igualitarias y solidarias en las que la pobreza sería un mal erradicado.

Los diferentes sistemas de protección social ya existentes, asentados sobre los seguros o sobre la asistencia, se adaptaron a esta reforma universalista. Los sistemas corporatistas y '*bismarckianos*' se extendieron horizontalmente incluyendo también a los no asalariados. Los sistemas de cobertura de mínimos, basados en la asistencia social, como en el Reino Unido o Escandinavia, se ampliaron a las categorías acomodadas, en una expansión de tipo vertical siguiendo las directrices del 'Informe Beveridge'. La universalización se plasmó también en el desarrollo de sistemas públicos de educación, sanitarios, de servicios sociales y de vivienda<sup>35</sup>.

Un ejemplo de estas desigualdades institucionales son los sistemas de garantía de mínimos consolidados en los años cincuenta y sesenta como las últimas redes de seguridad o protección frente a la pobreza en los sistemas públicos de protección social. En términos generales se trata de un tipo de protección de carácter asistencial, sujeta a comprobaciones o a contraprestaciones obligatorias (formativas, ocupacionales, conductuales) y a una gran discrecionalidad. Estas condiciones de percepción marcan una última línea entre las que se consideran pobreza digna y la pobreza indigna. A pesar de la diversidad de los distintos mundos del bienestar y de sus sistemas de protección, la participación laboral sigue marcando

---

<sup>35</sup> En los años sesenta se hicieron visibles los límites de estos sistemas para hacer frente a la pobreza. Se pusieron en marcha otro tipo de políticas para apoyar el ingreso de estos sectores desfavorecidos que no participaban de los amplios beneficios de las sociedades opulentas: como los planes específicos de discriminación positiva en la educación o la vivienda.

la frontera más importante. Las personas que no pertenecen a la población activa (minusválidos, niños, amas de casa o ancianos, es decir 'no considerados a efectos laborales') han accedido a las ayudas de mínimos más fácilmente y éstas han sido más generosas. El dominio del pleno empleo tras la Segunda Guerra Mundial ha influido en la asunción generalizada de que la permanencia de la población activa en los esquemas de mínimos era temporal, por lo que los sistemas de control y disciplinamiento de las prestaciones de mínimos apenas eran visibles.

### *El redescubrimiento de la pobreza*

La crisis económica de los años setenta quebró las expectativas y esperanzas de las décadas de posguerra. El desempleo masivo y el crecimiento de los procesos de desigualdad social han erosionado las premisas de los estados del bienestar y el consenso sobre la política social. En las actuales condiciones de globalización económica mundial, se han modificado las bases sobre las que se asentaban los estados del bienestar: se hace difícil un crecimiento económico basado en una demanda no inflacionaria; la consecución del pleno empleo ha de seguir la vía del sector servicios; se han desarrollado una serie de estructuras familiares diferentes de las tradicionales; la población está envejeciendo rápidamente; y los ciclos vitales se han diversificado. De forma sintética, los cambios que originan un nuevo paisaje para la pobreza y la desigualdad social son:

a) El agotamiento del modelo de pleno empleo.

La globalización económica, el proceso de declive industrial y el aumento de la inestabilidad en los servicios han dado lugar a profundos cambios en las estructuras del mercado de trabajo. Las pautas de empleo contemporáneo favorecen, por un lado, el crecimiento de ocupaciones profesionales y de alta cualificación, y por otro, el de trabajos precarizados y escasamente cualificados. En consecuencia, se produce una progresiva polarización entre los sectores centrales y los periféricos de los mercados de trabajo. Estos procesos afectan principalmente a sectores urbanos e industriales.

El fin del pleno empleo y el desempleo masivo presionan sobre los sistemas de protección social. Los estados del bienestar se enfrentan al dilema de ofrecer una protección social igualitaria, basada en altas contribuciones, o incentivar la creación de empleo rebajando la presión impositiva. Ello otorga al sistema asistencial mayor protagonismo para dar respuesta a las necesidades de quienes no trabajan estando en edad de hacerlo y están afectados por los cambios del mercado de trabajo y de las pautas familiares.

Se prevé que las diferencias entre aquellos con derecho a prestaciones contributivas y aquellos que sólo pueden tener una protección de tipo asistencial se harán más pronunciadas. En los países que no hayan reforzado sus esquemas asistenciales, la debilidad y naturaleza estigmatizadora de estos esquemas da lugar a problemas particulares de los individuos o grupos no protegidos por carreras laborales estables.

b) Los cambios en las estructuras familiares y en los ciclos vitales.

Por una parte, las pautas familiares (matrimonio, fecundidad, divorcio, monoparentalidad), el papel de la mujer y su participación en el mercado de trabajo han cambiado drásticamente, incidiendo en la aparición de hogares en situación de mayor vulnerabilidad (monoparentalidad, aislamiento social, dependencia de un sólo ingreso). Por otra, la combinación del descenso de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida han dado lugar a un progresivo envejecimiento de la estructura poblacional.

Estas transformaciones originan nuevas formas familiares cuyas necesidades no encuentran respuesta en las políticas sociales existentes. Por lo tanto, crecen las tensiones sobre las estructuras de bienestar tanto en los sistemas de protección social como sobre los servicios de atención sanitaria y cuidados sociales.

c) La ruptura del consenso en torno a las estructuras de bienestar social.

A la falta de adecuación a las nuevas necesidades, hay que añadir el recorte y la orientación disciplinaria que han experimentado las políticas sociales tras la crisis fiscal de los estados occidentales y la influencia de los planteamientos neoliberales.

En su mayor parte, la argumentación crítica neoliberal se apoya en la ineficacia para la dinamización del empleo y la creación de desincentivos laborales de las estructuras del bienestar, que de esta forma pasa de ser la solución a formar parte del problema. A pesar de haber tenido un éxito limitado, las propuestas de recorte han impregnado los discursos: privatización de los sistemas de protección, flexibilización de las cargas laborales y orientación de las prestaciones a necesidades específicas.

Los ataques también provienen de posiciones de izquierda, principalmente de pensadores neomarxistas que destacan el carácter contradictorio e inestable de las formaciones políticas y económicas de los estados del bienestar. Desde las perspectivas reformistas radicales, las estructuras del bienestar son descritas como represivas, estigmatizadoras y controladoras, que reducen la independencia de los individuos y fortalecen estructuras de dominación ideológica. También se critica su escasa capacidad redistributiva, su elevada burocratización o su incapacidad para hacer frente a las desigualdades étnicas o de género.

Los efectos de estos cambios han sido diversos ya que las instituciones políticas y los mecanismos de representación de intereses y de elaboración de consenso influyen de forma diferente en la administración y adaptación de los sistemas de protección social. Pero estos debates han debilitado los apoyos ideológicos y han modificado las concepciones en las que se fundaban los estados del bienestar: en lugar de una forma de compartir riesgos y vulnerabilidad con carácter universal, van a ser considerados como entramados institucionales para una compensación fraccionada de los sectores de inferiores ingresos.

Todas estas transformaciones explican no sólo un cambio en las necesidades sociales a las que deben responder los estados del bienestar, es decir, a nuevas situaciones de pobreza y

desigualdad, sino también de la propia concepción de la pobreza en el debate político y científico-social.

La persistencia de la pobreza en el seno de las sociedades occidentales y su recrudecimiento en los tiempos de crisis es, para muchos, la mejor demostración del fracaso de los estados de bienestar. Constituye un argumento para la crítica del desarrollo de la política social en el planteamiento neoliberal, que mantienen que el estado, de forma perversa, no sólo no ha solucionado el problema sino que lo ha ampliado: al eliminar los incentivos para el esfuerzo personal y el trabajo, ha encerrado a sectores de población en la dependencia de las prestaciones estatales (Hirschman, 1991).

Estos cambios no se han limitado al continente europeo. En los Estados Unidos, las propuestas de reforma de las prestaciones asistenciales y la crítica de las políticas de discriminación positiva, (*affirmative action*) han sido protagonizadas por la denuncia del incremento de las llamadas infraclasses (*underclasses*). En los países del Tercer Mundo se levantan nuevas voces que llaman la atención sobre las dramáticas situaciones de pobreza en las que vive la gran mayoría de su población, lo que contrasta con las promesas que en el pasado ofrecían los modelos de desarrollo económico. En Europa el debate sobre la pobreza ha ido unido al incremento del desempleo y a sus vías de solución. Pero mientras en los países del Norte del continente, pobreza es sinónimo de una caída por la pérdida del empleo o por la incapacidad de obtener un salario, en el Sur significa la continuidad de una relación precaria con los mercados laborales. En el Este europeo, los problemas han venido unidos a las transiciones a la economía de mercado. En todos estos espacios, la preocupación por la pobreza está unida a controversias sobre la ineficacia de las políticas sociales tradicionales y la necesidad de buscar nuevas soluciones (Gaudier, 1993; Rigaux, 1994; Room, 1995; Townsend, 1993)<sup>36</sup>.

Las organizaciones intergubernamentales a menudo han tomado un papel activo en el impulso de estos debates: organizando reuniones, financiando informes, canalizando propuestas y haciendo recomendaciones a sus estados miembros. Algunos de los trabajos desarrollados en los últimos años bajo los auspicios de la ONU, la OIT, la OCDE, el Consejo de Europa o la Unión Europea son de referencia obligada. Tienen lugar en un marco de competencia con los estados nacionales: (a) las organizaciones internacionales se sitúan en una posición superior a los estados, y (b) otros actores con menor capacidad de actuación política como las entidades regionales o locales, organizaciones no gubernamentales e incluso, otros estados encuentran en estas organizaciones un espacio de actuación y legitimación<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Ante estas realidades no faltan esfuerzos por enfocar la pobreza en una perspectiva internacional. Se pretende superar la tradicional división de la pobreza entre países desarrollados y subdesarrollados a partir de concepciones globales de los procesos mundiales. Basándose en un planteamiento teórico que une los procesos locales con los mundiales, se explican las posiciones subordinadas de los distintos grupos sociales según su inserción en los sistemas globales. La pobreza, dualización o exclusión social son concebidas e interpretadas de acuerdo a la inserción de los países y grupos en los procesos socio-económicos internacionales (Castells, 1990; Monreal, 1996; Townsend, 1993).

<sup>37</sup> Cabe destacar, el protagonismo, legitimación y recursos que en estos procesos han adquirido las llamadas organizaciones no gubernamentales.

En la Europa occidental de los ochenta, comenzó a hablarse de 'nueva pobreza'. Pero, ¿qué hay de nuevo en la nueva pobreza?; ¿se puede hablar de pobreza en sociedades afluentes como las europeas? En los años ochenta el empobrecimiento ha afectado a grupos de personas diversos: jóvenes, mujeres o desempleados que en situación de pleno empleo se encontraban protegidos. Pero los estudios empíricos no sugieren que haya nada genuinamente nuevo más allá de un crecimiento del número de personas y colectivos afectados y de su mayor visibilidad en la preocupación pública (Piachaud, 1992). Quizá sea más exacto hablar de la transformación de los encajes e interrelaciones establecidos entre estados, mercados y familias para la provisión de las necesidades sociales, en definitiva de las condiciones que evitaban que determinados grupos o personas viviesen situaciones de pobreza o en riesgo de sufrirla.

Las transformaciones de la Europa de los ochenta inscriben el debate sobre la pobreza en un contexto distinto cuyo eje es el temor político a la dualización social. Los cambios sociales en el empleo post-industrial, en las pautas familiares y en los sistemas de protección social tienen el riesgo de polarizar y romper las relaciones sociales. Se denuncia que una buena parte de la sociedad está en peligro de quedar olvidada con una protección social insuficiente y aislada de los procesos sociopolíticos, atrapada entre la escasez de recursos y la incapacidad de acceder a canales normalizados para obtenerlos. Esta potencial dualización social se materializa en el escenario urbano y las ciudades están dejando de ser espacio de integración. En definitiva, la creciente visibilidad de la pobreza responde a una preocupación creciente de diferentes sectores sociales y políticos europeos por el debilitamiento de la cohesión social y a una reiterada voluntad política de evitar la constitución de sociedades duales o fragmentadas<sup>38</sup>.

Hay otro elemento importante en este nuevo contexto en el que se ha hecho visible la pobreza. Las tensiones actuales sobre estados del bienestar provienen de las argumentaciones neoliberales que debilitan sus principios rectores. Estas presiones se han hecho presentes en la fórmula de 'cultura de la dependencia', y en la extendida convicción de que los individuos son responsables de su propia situación de pobreza. La denuncia de que las ayudas públicas mantienen en la dependencia a sus beneficiarios, desincentivando su participación laboral ha erosionado el acuerdo social sobre la responsabilidad pública en las situaciones de pobreza y el papel de las estructuras del bienestar.

Estos dos temores (a la dualización social por un lado y a la dependencia por otro) toman cuerpo en las propuestas y líneas a seguir de la política social europea. En lugar de un elemento de justicia, la política social pasa a ser un prerequisite para la integración económica y la cohesión social. La orientación universalizadora de la época dorada de posguerra se modifica encauzándose hacia la activación de los sectores que corren el peligro de quedarse fuera de las corrientes centrales de la sociedad. Los esfuerzos se centran en el desarrollo de políticas de incremento de la participación laboral, de formación profesional y

---

<sup>38</sup> En los años noventa, se han multiplicado las referencias a esta ruptura de la cohesión social, a la constitución de una sociedad dual, a la ruptura del vínculo social. Entre otras, véase Bouguet y Noguès, 1994; Castells, 1990; Comisión de Comunidades Europeas, 1993, 1994; Duffy, 1995; Headey, Habich y Krause, 1990; Yépez del Castillo, 1994.



continua y de acceso a las garantías de ingresos a través del trabajo, lo que, siguiendo la terminología de G. Esping-Andersen (1993), podría llamarse 'mercantilización' (Abrahamson, 1995; Comisión de las Comunidades Europeas, 1993; 1994).

Merece la pena analizar el papel de la Comunidad Europea (hoy, Unión Europea), como actor central en este resurgimiento del debate sobre la pobreza. En especial, la Comisión Europea ha dedicado grandes esfuerzos a establecer una 'dimensión social' o, al menos, unos estándares mínimos para la política de la Unión. Pero esta dedicación ha tropezado con la resistencia de sus estados miembros que se amparan en el principio de subsidiariedad como rector de la política social. La elaboración de la Carta Social Europea en 1989, la aprobación del Protocolo 14 del Tratado de Maastricht en 1992 o el estancamiento en el que vive el Cuarto Programa de Acción de Lucha contra la Pobreza son buena prueba de ello. A pesar de lo cual, el proceso europeo ha erosionado de hecho la soberanía nacional a través de diferentes mecanismos (entre ellos, un complejo mosaico de regulaciones y decisiones judiciales) y ha moldeado las políticas sociales nacionales de formas menos visibles, limitando las opciones reales de los estados (Leibfried y Pierson, 1995a)<sup>39</sup>.

Aunque los sistemas de protección social son responsabilidad de los estados miembros, la Comisión interviene desde 1974 impulsando el debate, la acción y la investigación en el tema de pobreza a través de recomendaciones, directivas, del *Libro Verde* y del *Libro Blanco* sobre la política social europea (Comisión Europea, 1993, 1994) y de tres programas de acción (en los años 1975-1980; 1986-1989; 1990-1994, respectivamente). La incidencia sobre la pobreza, en especial la de sus programas de acción, y la producción de experiencias transferibles en la lucha contra la pobreza ha sido mínima. Sin embargo, han tenido un papel importante en la emergencia del problema social de la pobreza, en la producción de nuevas concepciones y explicaciones del problema y sobre todo en el peso político e influencia adquiridos por algunos actores sociales (entidades locales, iniciativas sociales o grupos de expertos) a través de su participación en redes transnacionales (Piachaud, 1992; Room, 1995).

En 1975 en el Primer Programa de Pobreza, la Comisión definía como personas pobres a aquellos:

*"[...] individuos o familias cuyos recursos son tan débiles que resultan excluidos de los modos de vida mínimos que se consideran aceptables en el estado miembro en el que viven" (citado por Alcover y Vila, 1984).*

La Comisión empleaba como umbral de pobreza el criterio del 50% de la renta media. Posteriormente, se incorporaron modificaciones a estas medidas, y así el gasto sustituyó a la renta como unidad de medida y la movilidad social fue tomada en cuenta en las situaciones de pobreza (Atkinson, 1993; Deleeck y Van den Bosch, 1992; Ramprakash, 1994). Por lo tanto, la conceptualización o narración causal de pobreza comunitaria toma como referencia la desigual participación económica. En cierto modo, representa una continuidad con los principios igualitarios y con el carácter reformista de la política social de los estados del

bienestar tras la Segunda Guerra Mundial. También es claramente deudora de la definición relativa y multidimensional de la ya citada 'privación relativa' propuesta por P. Townsend y de los principios socialdemócratas sobre política social. Su operacionalización se limita a tomar en cuenta la desigualdad de recursos monetarios medidos bien a través de la renta o a través del gasto siguiendo la tradición anglosajona de medición de la pobreza. Por todo lo cual, la pobreza resulta ser un problema que afecta a un sector amplio de población.

El uso de este tipo de definición por parte de la institución europea responde en parte al hecho de que carece de responsabilidades en política social. Esto le permite asumir cuantiosas estimaciones sobre el volumen de pobreza, puesto que son los estados nacionales los que deben hacerse cargo del problema. Para reforzar esta interpretación, se observa que la definición sitúa los límites de la relatividad de la pobreza en las fronteras estatales no comunitarias. Al usar esta definición, la Comisión le da un carácter ético-político: la oficializa como una norma moral por la que resultan políticamente inadmisibles los niveles económicos inferiores a este umbral de la pobreza (Casado, 1995). Con este tipo de actuación la Comisión está imponiendo y trasladando la responsabilidad del problema de pobreza a los estados-miembros.

La influencia de las instituciones europeas dio lugar un nuevo acuerdo en torno a esta definición del problema de la pobreza. A través de sus redes ha inducido su empleo en los distintos estados comunitarios, ha impulsado un buen número de estudios basados en esta forma de concebir la pobreza y ha renovado los debates sobre las situaciones de precariedad. En esta difusión han participado los propios gobiernos nacionales, pero el protagonismo ha sido de los colectivos, las instituciones y las organizaciones que han coincidido en señalar la insuficiencia de las políticas nacionales (EDIS-Cáritas, 1984; Room, 1995; Casado, 1994; 1995).

### *La exclusión como objeto de las políticas sociales*

A finales de los ochenta y en los primeros noventa, se ha producido un cambio visible en la conceptualización de la pobreza principalmente, pero no únicamente, en Europa (Pinheiro, 1996). Un nuevo término ha monopolizado las discusiones sobre los sectores más desfavorecidos de la sociedad: 'exclusión social'.

El uso del término 'exclusión social' se remonta a las épocas del debate ideológico y político en la Francia de los años sesenta. Tras la crisis económica de los setenta comenzó a aplicarse a determinadas categorías sociales, abarcando cada vez a un mayor número de grupos y problemáticas. A mediados de la década la propia Administración francesa delimitó las categorías sociales (básicamente las tradicionales de la asistencia social) y el porcentaje poblacional que podía considerarse afectado, a la vez que se desarrollaban nuevas medidas de protección social, encaminadas a la 'inserción'. En los años ochenta, el concepto se asoció a los problemas del desempleo y a la inestabilidad de los vínculos sociales, en el contexto de la entonces llamada 'nueva pobreza'. A través del análisis sociológico y de la elaboración

<sup>39</sup> Los análisis de la Europa social no han dedicado mucho interés a la intervención contra la pobreza; véase por ejemplo Leibfried y Pierson, 1995; Rhodes, 1996.



política se han fundamentado y especificado los procesos de 'exclusión-inserción'. El uso de este término se ha generalizado en la opinión pública, en el mundo académico y en los debates políticos (incluso campañas presidenciales) conectando con el pensamiento republicano francés sobre la solidaridad entre individuos y grupos, y de éstos con la sociedad en su conjunto (Silver, 1994).

Las primeras alusiones al concepto de exclusión social en el contexto comunitario aparecieron en un documento al final del Segundo Programa de Pobreza en 1988, en el preámbulo de la Carta Social Europea en 1989 y en ese mismo año el Consejo de Ministros adoptó una resolución relativa a la lucha contra la exclusión social. Posteriormente se ha ido generalizando su uso en la política social desarrollada por la Comisión, en especial en el 'Programa de la Comunidad Europea para la Integración Económica y Social de los Grupos menos Favorecidos' (conocido como 'Pobreza 3') y en el 'Observatorio de Políticas Nacionales de Lucha contra la Exclusión Social' (Berghman, 1996). El interés y el fuerte protagonismo en este área del entonces presidente de la Comisión, el francés J. Delors, así como la influencia francesa en la Dirección General V han influido este cambio terminológico.

El empleo del término 'exclusión social' se ha extendido rápidamente tanto hacia ámbitos académicos como políticos estatales a través de la participación en programas como 'Pobreza 3'. Se ha transformado pasando de ser un rasgo caracterizador de situaciones menos favorecidas socialmente a delimitar una cierta categoría social, un grupo o un colectivo: los 'excluidos sociales'.

El traslado del término desde el contexto francés hacia el resto de Europa no significa que haya adquirido una elaboración conceptual precisa, sólida y estable. Existen múltiples interpretaciones del término y de sus diferencias respecto de otros que se refieren también a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El uso de 'exclusión social' ha convivido en los debates políticos y académicos con otros términos referidos a fenómenos sociales similares o colindantes (marginación, pobreza, privación o infraclases)<sup>40</sup>. Las concepciones manejadas han sido diferentes según los países, los tipos de prestaciones, las poblaciones o las disciplinas académicas desde las que se emplee<sup>41</sup>.

Por una parte, la aparición en textos comunitarios de este nuevo término, enfrentó a los investigadores, expertos y técnicos del Observatorio y del Programa Pobreza-3 con un concepto confuso cuyo cambio terminológico intentaron fundamentar. A la vez que ofrecían una definición del término, debían justificar su empleo frente a conceptos como pobreza o marginación social:

---

<sup>40</sup> Al igual que exclusión, se han empleado como sinónimos o cercanos a pobreza conceptos como marginación, miseria, mendicidad, vagancia, vulnerabilidad, precariedad, necesidad, menester, indigencia y Tercer y Cuarto mundos entre otros. La pobreza se ha estudiado como desigualdad social, rechazo social, diferencias sociales, discriminación social, segregación social, relegación, descualificación, desafilación, privación, minusvalía, inadaptación social, estigmatización, y desventaja (algunos de estas palabras se han recogido de Bouguet y Noguès, 1994).

También se encuentra una extensa lista de categorías sociales estudiadas empíricamente como exclusión social en Silver (1994: 548-549).

<sup>41</sup> Véase Abrahamson, 1997; Berghman, 1996; Bouguet y Noguès, 1994; Duffy, 1995; Room, 1995, 1995b; Silver, 1994; Yépez del Castillo, 1994.

"(Los individuos)...sufren exclusión social cuando: (a) sufren desventajas generalizadas en términos de educación, habilidades, empleo, vivienda, recursos financieros, etc.; (b) sus oportunidades de obtener acceso a las principales instituciones que distribuyen esas oportunidades de vida son sustancialmente menores que las del resto de la población; (c) esas desventajas y accesos disminuidos persisten a lo largo del tiempo" (G. Room, primer coordinador del Observatorio de Políticas Nacionales de Lucha contra la Exclusión Social, tomado de Abrahamson, 1997: 123).

Esta definición adjudicaba al término exclusión social rasgos de las concepciones de pobreza manejadas en los documentos comunitarios de los años setenta (Berghman, 1996). La multidimensionalidad y la relatividad ya aparecían en la concepción de pobreza inspirada en la 'privación relativa' de P. Townsend. Aunque han añadido mayor concreción en los aspectos o dimensiones donde se manifiesta la pobreza o la exclusión, e introducido el aspecto temporal, al incidir en la persistencia de las desventajas, aunque esta característica ya había aparecido en anteriores concepciones de pobreza (véase por ejemplo Deeck y Van den Bosch, 1992).

Tampoco desde una perspectiva empírica parece que esta nueva conceptualización haya supuesto una mejora en el conocimiento de las realidades de sectores desfavorecidos de la población (Berghman, 1996). Los umbrales e indicadores dan la impresión de referirse a la pobreza bajo una nueva denominación. Así, se ha considerado que exclusión es algo que afecta a aquellos europeos cuyos ingresos son inferiores al 50% de la media nacional: en el *Libro Blanco sobre Política Social* se dice que hay 52 millones de personas viviendo por debajo del límite así establecido (Comisión, 1994).

Sin embargo, se ha insistido en que la exclusión atañe a amplios sectores de la población y se refiere a algo más que las diferencias de ingresos. Así, J. Delors en 1993 en la conferencia de clausura del Seminario *Luchar contra la Exclusión Social* (Copenhague), afirmaba que "...en el futuro continuaremos distinguiendo entre pobreza y exclusión social [...] aunque exclusión incluye pobreza, pobreza no incluye exclusión." (Abrahamson, 1997: 123). En el *Libro Verde sobre Política Social* (1993: 20 y ss.) se repetía que "la exclusión social no significa únicamente una insuficiencia de ingresos. [...] la exclusión revela algo más que la desigualdad social e implica el riesgo de una sociedad dual o fragmentada." En el *Libro Blanco sobre Política Social* (Comisión, 1994: 53) se dice que la exclusión social "[...] amenaza la cohesión social de cada Estado miembro y de la Unión en su conjunto". Y J. Delors en el seminario ya citado remarcó la exclusión no es un fenómeno marginal sino un fenómeno social que cuestiona y amenaza los valores de la sociedad.

Por su parte, los miembros del Observatorio relacionaron exclusión con los derechos sociales, según la ya comentada formulación de posguerra de T.H. Marshall. De acuerdo a esta perspectiva, la exclusión viene dada por la negación o inobservancia de los derechos sociales, lo que, además, incidiría en el deterioro de los derechos políticos y económicos (Room, 1996).

Por lo tanto, en el marco comunitario, la exclusión social es una narración causal que se refiere al problema de la ruptura o quiebra del contrato social establecido en las sociedades europeas tras la Segunda Guerra Mundial. Los informes de la Comisión defienden que evitar

esta quiebra que amenaza con la exclusión social exige mantener y adaptar el modelo de estado del bienestar europeo. El empleo ha de constituirse en el centro de la actuación que ponga en relación la protección social, la promoción laboral y la lucha contra la exclusión. "Es necesario distanciarse de medidas más pasivas de mantenimiento de los ingresos para ir hacia medidas activas de mercado de trabajo diseñadas para asegurar la integración económica y social de todas las personas" (Comisión, 1994: 51). Se trata de elaborar un nuevo modelo económico que concilie competitividad, cooperación y solidaridad mediante una política activa del mercado de trabajo que ofrezca posibilidades de formación, empleo público, empleo temporal,... "La creación de más puestos de trabajo es un factor vital en la lucha contra la exclusión social" (*idem*: 54).

La Comisión Europea ha pretendido participar como actor independiente en la escena de la política social y poner de manifiesto que ante el problema social de la exclusión no permanece inactiva, a pesar de su débil capacidad de actuación. Las opciones y estrategias políticas de la Unión, en especial la Comisión Europea, se enfrentan a dos tipos de límites:

- a) los impuestos desde el propio proceso de integración, por la primacía de los criterios económicos. Los principios sociales quedan supeditados a los criterios de crecimiento económico y competitividad (Kuper, 1994); y
- b) los impuestos por los estados-miembros. La responsabilidad básica en política social recae en los estados miembros y en los niveles locales y regionales<sup>42</sup>.

La Comunidad ha necesitado legitimar su intervención en un área que es responsabilidad de los estados. La visibilización del problema de la exclusión y las recomendaciones sobre su solución son medios que han proporcionado legitimación a esta intervención. El empleo del término de exclusión social, además, puede interpretarse como un intento de superar estas dos barreras: muchos estados no son proclives a emplear el término de pobreza ya que eso implicaría asumir el fracaso de sus sistemas de protección en los que han invertido grandes esfuerzos, pero sí están dispuestos a reconocer la existencia de exclusión, culpabilizando a los individuos y facilitando el consenso europeo (Abrahamson, 1997). Las instituciones comunitarias han buscado alianzas políticas, invitando a llevar a cabo un gran pacto social en el que intervengan todos los agentes (empresarios, sindicatos y organizaciones no gubernamentales) que estimule la solidaridad en la reconstrucción del vínculo social (Comisión, 1992: 54). Más allá de la opción ideológica que supone es posible interpretar la reivindicación del principio de corresponsabilidad, *partnership*, la financiación de actividades desde la Dirección General V (como el apoyo a la *European Anti-Poverty Network*, de acciones locales o de reuniones de discusión, entre otras) y las diversas declaraciones solemnes en este sentido como estrategias para intervenir en política social más allá de su propia capacidad. El éxito de la Comisión ha sido limitado, como muestra la no aprobación del que debía convertirse en el Cuarto Programa Europeo de Lucha contra la

<sup>42</sup> Según el Tratado de Maastricht las decisiones concernientes a incremento de los niveles de empleo han de ser tomadas unánimemente por el Consejo de Ministros mientras que las relativas a las políticas de integración han de serlo mediante mayoría unificada (Berghman, 1995).

Pobreza debido al bloqueo al que algunos estados lo han sometido en el órgano decisor, el Consejo de Ministros.

Otra de las acepciones del término 'exclusión social' en la Europa de los noventa es la que tiene lugar en los contextos de elaboración política de los estados miembros. Los participantes en la política europea (políticos, técnicos o expertos) han recogido el término y lo han aplicado en sus propios ámbitos de actuación. Su traslado al ámbito estatal o local no significa el mantenimiento de su conceptualización. Principalmente se ha empleado el término 'exclusión social' referido a una narración causal de un problema reducido, una situación más precaria que pobreza y en la que se acumulan otra serie de carencias. La exclusión social aparece definida como la última etapa o el resultado del recorrido de pobreza, a veces asociado a estigmas clásicos o de desviación social. Este es el caso irlandés (Bergham, 1996) o el danés (Abrahamson, 1997). En los casos francés y belga parece adquirir tanto el significado extenso, en la línea empleada por la Comisión Europea, como uno más estrecho, como el empleado en el marco de otros estados miembros, dependiendo del contexto en el que se formule (Yépez, 1994). En España, exclusión social se ha referido a sectores pequeños de población y se ha empleado en el marco de la elaboración de proyectos de rentas mínimas de inserción (véase por ejemplo Comunidad de Madrid, 1991). Por su parte, la percepción de la exclusión de la opinión pública europea parece acercarse más a este tipo de conceptualización restringida (Rigaux, 1994).

Las propuestas de definición que siguen esta orientación han sido diversas, pero la referencia más importante es la conceptualización elaborada por diversos investigadores sociales que, además, han asesorado procesos de renovación de las políticas asistenciales en Francia o en España. Como en el caso comunitario, su punto de partida es la quiebra que se ha producido en el modelo de integración social basado en el empleo asalariado (aumento del desempleo y de los empleos marginales y precarizados) y en las relaciones de solidaridad familiar y social (inestabilidad familiar, debilidad de las solidaridades comunitarias) para analizar cómo se han traducido en procesos de exclusión en los itinerarios individuales y familiares<sup>43</sup>.

En vez de los dos grupos sociales (integrados y excluidos) distinguidos en la conceptualización comunitaria, R. Castel (1990) ha señalado una división en tres espacios sociales en los que se distribuyen desigualmente las riesgos de exclusión social:

- i) Zona de integración, seguridad o estabilidad. Corresponde a la situación típico-ideal de la población con trabajo y protección social asegurada y sólida relación familiar y vecinal. Aunque en este grupos existen grandes desigualdades sociales, éstas no suponen una amenaza para la estabilidad social.
- ii) Zona de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad. La situación se caracteriza por la fragilidad, la inseguridad de las relaciones laborales precarias y la inadecuación de los soportes familiares y sociales.

---

<sup>43</sup> Véase Aguilar, Laparra y Gaviria, 1993; 1995; 1995b; Laparra, Gaviria y Aguilar, 1996; Castel, 1990; 1992; Paugam, 1993; 1996a.

- iii) Zona de exclusión o marginación. Se caracteriza por una retirada del mundo laboral, la ausencia de otro tipo de protección social y aislamiento social. Este grupo sufre las formas más extremas de pobreza, carece de acceso a las formas normalizadas de participación social y son incapaces de salir por sí solos de esta situación. En este grupo se encuentran los tradicionales beneficiarios de la asistencia social. Su reducido volumen no lo hace relevante en la desigualdad social<sup>44</sup>.

Según esta concepción, los individuos basculan de unas zonas a otras en un proceso en el que tiene un peso importante la relación con el mercado laboral. Las rupturas son compensadas por redes protectoras como la familia, la solidaridad comunitaria o pública. Cuando todos estos mecanismos fallan es cuando se produce la precipitación en situaciones de fuerte irreversibilidad.

Las estimaciones del volumen de problema no proporcionan cifras muy precisas, aunque en cualquier caso el volumen de población afectada es menor que el estimado por las instituciones comunitarias europeas. Según un estudio francés, la exclusión en ese país sería de un 5% y la vulnerabilidad de un 15% de la población (Paugam, Zoyem y Charbonnel, 1993). En estudios específicos de comunidades autónomas españolas, la exclusión se sitúa entre el 4% y el 4,5% mientras que la vulnerabilidad entre el 19 y el 20% (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995).

Esta concepción se ha manejado en ámbitos de elaboración política de tipo nacional o regional, niveles gubernamentales que han adquirido un gran protagonismo en la definición de políticas sociales tras la ruptura de los mecanismos de protección a través el empleo y los seguros sociales. Sobre todo es cercana al espíritu de la política de *Revenu Minimum d'Insertion* francés y a otras de similar orientación surgidas a finales de los ochenta y comienzos de los noventa en algunos países europeos (Castel, 1990; Paugam, 1993). También se ha empleado en ámbitos políticos locales y regionales, con capacidades de elaboración política limitadas, como una forma de llamar la atención sobre el problema y legitimar su actuación innovadora.

La intervención social, según la narración causal empleada en los marcos estatales, ha de fomentar la 'inserción social': bien reforzando las posiciones de aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad, bien organizando estrategias de inserción social para los excluidos de las dinámicas sociales. Los nuevos planteamientos sobre el trabajo social van a plantear los procesos de exclusión-inserción social, desde una perspectiva global de las poblaciones y de sus problemas. En lugar de proporcionar los recursos necesarios para la subsistencia, de reparar una deficiencia según un diagnóstico clínico o de distinguir en categorías específicas, se propone elaborar programas que movilicen las capacidades del sujeto para salir de su situación de excluido (Castel, 1990; Paugam 1996a).

Estos programas plantean que la herramienta básica es la inserción por lo económico, a través de la participación en el empleo. Parten de la asunción del trabajo como el elemento

---

<sup>44</sup> M. Laparra, M. Gaviria y M. Aguilar (1996) diferencian marginación de exclusión. Proponen reservar el término de marginación para uso de carácter antropológico-cultural, con carácter de desviación de normas.

básico de pertenencia a la colectividad y de integración social. Por lo que el objetivo del trabajo de integración no es solucionar el problema del desempleo sino buscar huecos, diseñar estructuras flexibles y protegidas para la colocación de personas excluidas. Esto significa un gran cambio en la orientación del trabajo social al incluir los temas y los recursos de empleo en el centro de sus esquemas.

*"[...] existe una actitud muy crítica frente a la asistencia social, bien desde la perspectiva neoliberal o conservadora, que persigue su eliminación, bien desde la lógica del trabajo social, que persigue su superación por dispositivos más dinamizadores y más orientados al cambio, a la inserción. En ambos casos se plantean soluciones alternativas que de una forma u otra pasan o van orientadas hacia el empleo." (Laparra, Gaviria y Aguilar, 1996: 649).*

Estas propuestas no han estado exentas de críticas diversas. Una de ellas se refiere a la centralidad que ha adquirido la ética del trabajo que lleva a asociarlo como contraprestación para acceder a ayudas económicas, dándole un carácter de disciplinamiento y control social. Otra se refiere al riesgo que corre de convertirse en mero ocupacionalismo, una activación sin reflejo productivo de colectivos que ya cargan con una fuerte estigmatización.

El papel en el debate social y político europeo de la exclusión social podría hacernos pensar que se trata de una cuestión social nueva (Paugam, 1996; Silver, 1992; Duffy, 1994; Abrahamson, 1997). La pregunta que cabe hacerse es si ésta se va a traducir en un nuevo acuerdo social que reconstruya o reoriente los estados del bienestar europeos. Del análisis de las propuestas de intervención de las narraciones causales de la exclusión se deduce que la tendencia que se propone seguir es el refuerzo de las pautas de activación social, además de la participación pluralista de distintos actores sociales en la provisión del bienestar.

La concepción de exclusión social supone, por otra parte, la renovación de los supuestos de separación y de superfluidad que han caracterizado a muchas de las conceptualizaciones no monetarias de pobreza. La exclusión plantea que hay una serie de grupos que se sitúan fuera de los límites de la sociedad y cuyas actividades son ajenas a ella. En los setenta se criticó la 'cultura de la pobreza' por ignorar pautas de distribución de poder, de desigualdad social y de diversidad en la participación social (Valentine, 1971; Leacock, 1971). Esta crítica puede trasladarse a la concepción de exclusión social que suele asociarse con la pasividad y la retirada del mundo laboral, cuando en realidad están recurriendo a otras actividades no formalizadas, en mercados secundarios, poco rentables pero no aislados de los procesos sociales (Laparra, Gaviria y Aguilar, 1996).

Hay, también, otros factores que no quedan reflejados en la concepción de exclusión social. Por una parte, sus explicaciones no muestran la diversidad de situaciones de los individuos o grupos de excluidos y de las formas de exclusión, que puede ser familiar, educativa, laboral o relacional. Por otra, el planteamiento de la exclusión como proceso se limita a hacer referencia al itinerario de caída en una situación que se presenta como irreversible, en la que los sujetos han perdido la capacidad de hacer frente a su situación.

Sobre estas asunciones, la intervención social se plantea como un proceso de integración o inserción de los individuos. No se plantea una solución a través de un cambio que posibilite distintas formas de participación social ni la creación de espacios para ellas. La



integración social de los excluidos pasa por su inserción y activación, a través de medidas de ayuda a la vez que de disciplinamiento y control orientado principalmente por la ética del trabajo.

A través de los nuevos programas de inserción centrados en la activación se establece una línea divisoria entre pobreza digna y pobreza indigna. En tiempos de escasez de trabajo, la asistencia social se destina a aquellos que carecen o han carecido de una relación estable con el empleo. Aquellos que se juzga que no realizan esfuerzos suficientes para insertarse laboralmente o que rechazan hacerlo teniendo capacidades para ello, pierden su derecho a recibir ayudas y constituyen el núcleo de la pobreza indigna. Esta división entre pobreza digna e indigna tiene también una serie de funciones positivas para la vida social y política como el refuerzo de valores como la 'ética del trabajo' o la primacía de la familia (Gans, 1994). También tiene efectos de estigmatización de todos aquellos que viven en situaciones de pobreza, que se convierten en sospechosos de ser los causantes de su situación y a menudo, son asociados con toda una serie de patologías sociales (Casado, 1994; Casado *et alii*, 1994; Alonso Torrens, 1994).

## **Capítulo 3**

### ***El estado del bienestar y la lucha contra la pobreza en España***

Ya se ha constatado que el estado del bienestar es una realidad diversa. Ha vivido procesos distintos de construcción y formas diferentes de enfrentarse con problemas y crisis. Describir las características de los estados del bienestar o plantear propuestas normativas para sus desarrollos futuros son tareas que se hacen desde contextos nacionales particulares, con construcciones históricas e institucionales diversas.

Estas apreciaciones son trasladables al caso español, donde las propuestas de recorte del gasto han coincidido con los intentos de reformar y racionalizar un estado del bienestar fragmentado en vías de maduración. En la actualidad las propuestas de las instituciones europeas de introducir mayores cotas de participación social en las políticas sociales o programas de activación de los colectivos más afectados por la pobreza llegan también al estado de bienestar español como un ámbito particular. ¿Qué suponen estas líneas de actuación en un país donde la sociedad civil es débil, donde la familia y la comunidad son un ámbito central en la solución de problemas sociales, o donde el desempleo alcanza tasas tan elevadas?

La pretensión en este capítulo es delimitar los rasgos del estado del bienestar español. En el primer apartado se sitúa el caso español en el seno de los estados del bienestar, principalmente del Sur de Europa, que tienen similar situación geopolítica, una evolución histórica compartida y cuyas estructuras sociales presentan rasgos comunes. Después, el análisis se centra en la evolución histórica de las estructuras españolas de protección social, tomando como punto de partida las primeras propuestas de seguros sociales de los reformistas sociales de finales del siglo XIX y su lenta evolución posterior. La etapa franquista significó la continuidad de algunos de los rasgos fundamentales y en sus últimos momentos asentó las bases institucionales del sistema actual. La transición a la democracia señaló el comienzo de una etapa de crecimiento y perfeccionamiento que convive con políticas de reajuste económico y desarrollo autonómico. Por último, se dedica especial atención a la preocupación por la pobreza y a la evolución de las políticas asistenciales y de los servicios sociales como última red de protección social.

#### ***3.1. Los estados del bienestar del Sur de Europa***

Solo recientemente el estado del bienestar español ha sido objeto de análisis, bien monográfico bien en conjunto, de la sociología comparativa de los estados del bienestar occidentales. En este sentido, comparte la suerte de países de su misma área sociogeográfica:

Grecia y Portugal<sup>45</sup>, de los que también es poco habitual encontrar referencias. Para comprender este 'olvido' se puede ofrecer algunas explicaciones más allá de las meramente geográficas:

- Se trata de países que han vivido un desarrollo económico e industrial tardío y que en la actualidad se mantienen en un segundo nivel entre los países más desarrollados. En estos países, los porcentajes de gasto social han estado entre los más bajos de la OCDE.
- Desde la perspectiva política, durante el siglo XX estos países han experimentado periodos de gobiernos de tipo dictatorial, no democrático.
- Las explicaciones teóricas han priorizado la modernización económica o desarrollo democrático como factores determinantes del origen y desarrollo del estado del bienestar. Por ello, los países del Sur europeo no resultan buenos casos para la validación de sus hipótesis (Castles, 1994; Moreno y Sarasa, 1993).
- La baja calidad de la información sobre las respectivas contabilidades nacionales ha representado un serio obstáculo para los primeros estudios comparativos, basados en datos sobre gasto social público. En la práctica, ha facilitado la exclusión de España, Grecia y Portugal de las comparaciones entre países de la OCDE<sup>46</sup>.

Pero a partir de los años setenta todas estas circunstancias que explicaban el desinterés académico por las políticas sociales del Sur de Europa han cambiado o desaparecido. Tanto España, como Portugal y Grecia han experimentado acelerados desarrollos económicos. A lo largo de los años ochenta se han consolidado como sistemas de democracia liberal. En este contexto, una de las preocupaciones de sus gobiernos ha sido la construcción de estados del bienestar que siguieran las pautas que se daban en los países del Norte y del Centro del Continente. El crecimiento de sus partidas de gasto social ha sido espectacular, superior a cualquiera de los producidos en los demás países de la OCDE. Por último, su incorporación a la Comunidad Europea implica su inserción en un marco donde la comparación resulta inevitable.

Aunque de hecho sigan siendo escasos los estudios de los estados del bienestar de estos países y aún más su comparación con otros países, esta nueva situación ha traído consigo un cambio de su visibilidad académica. Su evolución como estados del bienestar se ha explicado: (i) en un primer momento como un desarrollo retrasado del estado del bienestar según los rasgos propios de los regímenes corporatistas-conservadores del centro de Europa; para (ii) posteriormente explicarlo como un proceso de pautas particulares y distinguibles,

<sup>45</sup> En esta introducción no se alude a Italia, cuyo estado de bienestar está más desarrollado que estos tres países meridionales, pero también puede ser considerado en esta familia de países meridionales, como se verá más adelante. La sociología del estado del bienestar se ha centrado preferentemente en los países occidentales o desarrollados. Pero el campo analítico se está ampliando hacia otras áreas como Europa del Este o incluso América Latina y el Este Asiático. Los cambios sociopolíticos en el escenario internacional parecen influir en la ampliación de la perspectiva. En el caso de España, Portugal y Grecia lo paradójico es que hayan permanecido al margen de los análisis comparativos aun siendo miembros de la OCDE.

<sup>46</sup> Véase a modo de ejemplo Castles y Mitchell, 1990; Esping-Andersen, 1993; Flora y Heidenheimer, 1984; Korpi, 1989.

propias de un modelo o régimen mediterráneo, latino o del Sur de Europa (Ferrera, 1995; Moreno, 1997a).

De acuerdo con la primera de estas explicaciones, el subdesarrollo económico y la ausencia de condiciones democráticas en España, Grecia y Portugal bloqueaban el desarrollo de sus modernos estados del bienestar. Así, tanto F.Castles (1994) como G.Esping-Andersen (1992) parten de una hipótesis de tipo político: el proceso democratizador ha sido el desencadenante de la construcción de los estados del bienestar en el Sur de Europa, hipótesis que contrastan a través de análisis cuantitativos del gasto social<sup>47</sup>.

La conclusión es que, una vez que estos países desarrollen por completo sus estados del bienestar, presentarán rasgos similares a los países centroeuropeos de corte católico y conservador (Alemania, Italia, Francia, Bélgica o Austria), pero manteniendo algunas peculiaridades. Y, aunque se trate de países en expansión, pertenecen al grupo que G.Esping-Andersen denomina 'régimen conservador' (1993), presentando pautas similares tales como: (a) altos porcentajes de gasto social; (b) fuerte segmentación ocupacional; (c) tendencia estatista; y (d) se reserva a la familia un espacio central en la distribución de cuidados sociales. La inmadurez de sus estructuras y su nivel económico inferior son los elementos diferenciales. El elemento que uniría y vertebraría el grupo de países pertenecientes a este régimen conservador sería el protagonismo del catolicismo, materializado bien como cultura católica, como peso de sus respectivas iglesias, o como presencia de partidos de signo democristiano o confesional (Castles, 1994a).

La objeción central que se puede hacer a esta interpretación es que oscurece los procesos históricos previos a las transformaciones económicas y políticas que habrían originado los estados del bienestar en el Sur de Europa. Como se pretende mostrar más adelante, estos países tienen sistemas de protección social que han evolucionado de forma más o menos particular. Dicha interpretación deja en un segundo plano las institucionalizaciones preexistentes y los itinerarios históricos particulares, y se basa en el presupuesto de que existen itinerarios de recorrido obligatorio por los que necesariamente han de pasar los países de la Europa mediterránea, con independencia de sus particularidades nacionales. Además estaría obviando la influencia del contexto internacional (como por ejemplo los condicionamientos que la participación en la UE) en las evoluciones actuales de estos países.

Por el contrario, la propuesta de analizar los estados del bienestar del Sur de Europa como peculiares o particulares parte de una mirada horizontal: en lugar de buscar un modelo en el que encajen, se analizan cuáles son los elementos que los hacen similares a la vez que los diferencian de otras. Para explicar la existencia de un régimen, modelo o familia de

---

<sup>47</sup> G. Esping-Andersen (1992) considera que los procesos seguidos por España y Portugal son un buen laboratorio para testar la hipótesis de la democratización. El diseño cuasi-experimental de su estudio divide la variable independiente, el proceso democratizador, en incrementalismo burocrático, consolidación democrática, transición y peso del color de los gabinetes, e intenta discriminar la importancia de cada uno de estos factores en el porcentaje de gasto social en el gasto público.

F. Castles (1994) analiza como variable independiente el porcentaje de las transferencias de la Seguridad Social sobre el PIB. Según su hipótesis en la aparición de los estados del bienestar es fundamental, no la eliminación de las dictaduras, sino la posibilidad de desarrollar y satisfacer demandas populares derivadas de la evolución socioeconómica y que se encontraban ocultas.

estados del bienestar del Sur de Europa se acude no sólo a su posición geopolítica sino también fundamentalmente a las raíces históricas y culturales comunes.

Hay diferentes propuestas para un modelo o régimen propio de la Europa mediterránea. S. Leibfried (1992) habla de *Latin Rim* o periferia latina, que define como 'estado rudimentario del bienestar' cuyos principales rasgos serían el trabajo como fuente privilegiada de ingresos, la inexistencia de una política de garantía de mínimos que es sustituida por otras medidas, y la supervivencia de tradiciones de caridad católica. Su valoración negativa se origina en la ausencia de un dispositivo de ingreso básico o mínimo. P. Abrahamson (1995) habla por su parte de un 'modelo católico', que vendría a ser una edición barata (o de bolsillo) del conservador-corporatista y cuyo principio característico surge de la doctrina social católica<sup>48</sup>: la subsidiariedad en la provisión social se ordena jerárquicamente desde el propio individuo hasta la última instancia que es el estado. L. Moreno (1997a) destaca una autopercepción de necesidades y estilos de vida diferentes, entre los que hay que señalar las prácticas de repartos intrafamiliares, de régimen de propiedad de viviendas y sus patrones de reproducción social. Es particularmente relevante la fuerte micro solidaridad imperante en las familias y la prevalencia de los valores de inclusión familiar, así como la redistribución intergeneracional en el interior de las familias (donaciones, procesos de emancipación, y empresas y empleos de ámbito familiar). Además las preferencias y prácticas culturales han estructurado sus sociedades civiles de un modo peculiar (redes sociales, patronazgo, clientelismo y depredación grupal). Para M. Ferrera (1995) las prácticas clientelistas-particularistas constituyen, principalmente, el elemento distintivo y principal de los estados del bienestar de Europa del Sur. C. Saraceno (1995), a su vez, ha añadido la característica del 'familismo ambivalente'. Hay que tener en cuenta que el papel de la mujer en el cuidado de los mayores y los niños ha sido fundamental en el bienestar de las familias meridionales<sup>49</sup>.

Tampoco la frontera de los países de este grupo mediterráneo, latino o del Sur de Europa es precisa. En función del criterio escogido se podrán definir límites diferentes. Por lo general, España, Grecia, Italia y Portugal forman el grupo según un criterio geográfico. Si se tiene en cuenta los países de religión católica predominante, habría que explicar los motivos de la exclusión de Francia o Irlanda y de la inclusión de Grecia. Mientras que desde parámetros políticos resulta problemático introducir Italia entre países que han vivido etapas de gobierno dictatorial tras la Segunda Guerra Mundial.

En definitiva, se reproducen los problemas propios de la elaboración de tipologías de estados del bienestar (Baldwin, 1994). A pesar de ello, a continuación se insistirá en el juego de hacer patentes las similitudes en las pautas de gasto social y de estructura institucional

---

<sup>48</sup> El papel de la doctrina social católica merece un análisis histórico más preciso. F. Castles (1994) señala que un elemento explicativo de las diferencias de los países europeos mediterráneos de otros países católicos es la tardía penetración de esta doctrina emanada de las encíclicas papales de finales del siglo XIX -lo que le permite, además, justificar la inclusión de Grecia, dada la nula influencia de esta doctrina. Esta propuesta parece contradecirse con lo que plantea P. Abrahamson (1995). A modo ilustrativo, hay que recordar que la jerarquía eclesiástica española no vio con buenos ojos este tipo de planteamientos y que fueron los sectores católicos más críticos quienes la introdujeron (Sarasa, 1993).

<sup>49</sup> Sin embargo, la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral, junto a los obstáculos para la formación y expansión familiar, conllevan un factor de ambivalencia respecto a la funcionalidad futura del modelo mediterráneo tal como ha existido hasta el momento presente.

entre estos cuatro países no tanto con la intención de introducir un nuevo modelo como de hacer visibles los procesos históricos y culturales comunes.

### ***a. Algunos rasgos comunes de los estados del bienestar del Sur de Europa***

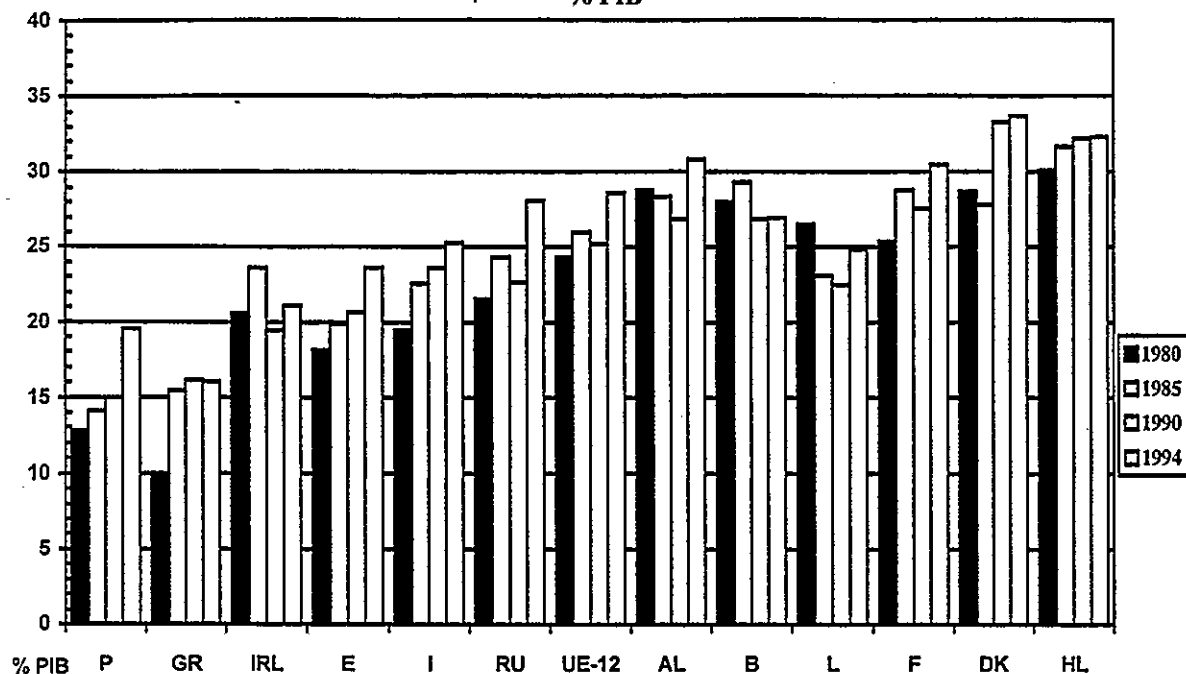
En el marco de la UE, las pautas de gasto social del Sur de Europa muestran una serie de comportamientos comunes. Los cuatro países que se analizan se encuentran entre los de menor tasa de gasto social en relación con el PIB, junto con Irlanda y el Reino Unido (véase el Gráfico 3.1. y MISSOC, 1994; EUROSTAT, 1994; Cruz Roche, 1994). Pero son los países con mayor crecimiento del gasto social por habitante a lo largo de la década de los ochenta y noventa. El crecimiento anual del gasto social por habitante, medido en precios constantes puede calificarse de espectacular, muy por encima de la media europea y superior al 4% anual en los cuatro casos (MISSOC, 1994; EUROSTAT, 1994). La media de prestaciones sociales por habitante entre 1980 y 1991 se ha doblado en Portugal, en Italia ha crecido por encima del 70%, en Grecia ha sido del 65% y en España del 60% (MISSOC, 1994)<sup>50</sup>.

A comienzos de la década de los ochenta, la financiación de este gasto provenía principalmente de las contribuciones, sobre todo de empleadores. En este aspecto el comportamiento también ha sido común: la aportación estatal ha aumentado su peso relativo mientras que la de los empleadores ha disminuido (MISSOC, 1994). Esto significa que el incremento de gasto social que se ha producido en la década de los ochenta en estos países ha sido asumido, principalmente, por el estado y se ha destinado a una expansión de sistemas no contributivos, de carácter asistencial.

---

<sup>50</sup> F. Castles (1994) estudia los datos referentes a las transferencias de la Seguridad Social como porcentaje del PIB en los países de la OCDE, para llegar a conclusiones similares.

Gráfico 3.1  
Gasto social en la Unión Europea  
% PIB



Fuente: Rodríguez Cabrero, 1998, p.561

La estructura funcional de este gasto permite apreciar diferencias en los procesos de incremento. La mayor partida de gasto social se dedica a la financiación de las prestaciones económicas, en especial las destinadas a la tercera edad, pero mientras Italia y Grecia destinan una cantidad que supera la mitad del total del gasto social, Portugal y España le destinan cifras entre el 30% y el 40% (Cruz Roche, 1994; MISSOC, 1994). Este gasto social está, además, ofreciendo una protección social de mayor intensidad: las tasas de reemplazamiento del salario en la jubilación de los cuatro países son las más altas de la UE (EUROSTAT, 1994). En cuanto a las prestaciones por desempleo, tanto Portugal, como Grecia e Italia presentan tasas inferiores a la media europea, mientras que España presenta el mayor porcentaje de gasto destinado al desempleo de la UE, 17.9% en 1991 (explicado por un volumen de paro sin parangón en Europa) (MISSOC, 1994).

Pero el esquema de protección social de los países del Sur de Europa en la década de los ochenta quizá se caracterice sobre todo por dos ausencias: la de una cobertura asistencial de mínimos y la de un esquema explícito de protección a la familia. De hecho algunos autores consideran estas ausencias como los elementos distintivos del grupo: S. Leibfried (1992) al hablar de 'estado rudimentario del bienestar' debido a su falta de ingresos mínimos y C. Saraceno (1995) al referirse a su 'familismo ambivalente'.

Se están produciendo ciertos cambios en los rasgos característicos de los países del Sur europeo. Así, tanto en Italia como en España se han introducido dispositivos de garantía de mínimos, con carácter regional (MISSOC, 1994). Se mantiene, por lo tanto, un elemento de dualización del sistema de protección social, basado en el desnivel entre las prestaciones a

las que se accede a través de una contribución y aquellas a las que se accede de formas particulares.

El montante de gasto social en prestaciones y servicios destinado por cualquiera de los países del Sur europeo a la protección familiar (ayudas para la educación de los hijos, el cuidado de otros miembros de la familia) es notablemente inferior al del resto de los países europeos y no supera el 1% del PIB (MISSOC, 1994; EUROSTAT, 1994; Cruz Roche, 1994). Estas pautas de gasto social de los países del Sur de Europa se corresponden a pautas de institucionalización asimismo características y diferentes de los países del régimen conservador-corporatista de los países centrales europeos.

La ocupación es la vía principal de acceso a las prestaciones sociales estableciendo una fuerte segmentación. En los países del Sur de Europa esta segmentación se distingue por una profunda separación entre el sector central del mercado de trabajo, que goza de una intensa protección social de carácter contributivo (por ejemplo, pensiones) y los sectores que agrupan a la población que no participa o lo hace esporádicamente en el mismo, en una clara situación de infraprotección, ya que no han existido esquemas nacionales de ingresos mínimos. Además la inexistencia de garantías de mínimos resta al sistema de protección social de efectividad en la lucha frente a la pobreza e induce al empleo inadecuado o fraudulento de otros esquemas de ingresos (como puede deducirse del alto número de pensiones de invalidez) (Saraceno, 1995; Cruz Roche, Desdentado y Rodríguez Cabrero, 1985). A esta dualización entre los sistemas contributivo y asistencial se suman la diversidad de regímenes de seguridad social, la existencia de mutuas laborales, de diferentes fórmulas y regulaciones para la atribución de pensiones, así como la duplicidad y descoordinación de las políticas. En consecuencia, se produce un altísimo grado de fragmentación de la protección social, en especialmente en Italia y en Grecia.

La literatura reconoce que la familia y la protección que ofrece tienen un papel importante en el bienestar (conservador-corporatista) tanto en el Centro como en el Sur de Europa. La familia constituye una unidad económica a la vez que una unidad de redistribución de cuidados para sus miembros. Ambas responsabilidades se extienden más allá de la infancia y de la coresidencia y se asume que las mujeres proporcionen atenciones a las personas económicamente dependientes de sus maridos. La familia es el mecanismo referencial en el acceso a ingresos y servicios sociales, así como el acceso al mercado de trabajo de mujeres y jóvenes (en su seno por la solidaridad intergeneracional y la estructura de género de la familia). En este sentido, su funcionalidad es patente en la absorción de los problemas de la inadecuación o escasez de las medidas sociales. Esta centralidad de la familia en la protección social, contrasta con la ausencia de políticas dirigidas a su protección (Flaquer, 1995; Saraceno, 1995, Vila, 1995).

Un rasgo que se ha considerado con frecuencia como el distintivo de los sistemas sociales de los países del Sur es la apropiación particularista de los recursos del bienestar. A pesar de que ocasionalmente adquiere formas de corrupción, el llamado 'particularismo-clientelista' del estado del bienestar se manifiesta habitualmente como su uso clientelista a través de la penetración en la administración de determinados grupos sociales (militantes de partidos políticos, clases medias o grupos de interés) o de su manejo a través de comisiones o



comités que eluden los procesos administrativos. Al no existir criterios claros y fijos, el acceso a las prestaciones se convierte en materia de negociación de los diferentes actores quienes emplean en ella la fuerza de presión de sus bases electorales<sup>51</sup>. El resultado son circuitos particularistas de distribución que se reflejan en la fragmentación del esquema protector, a la que ya se ha hecho referencia. Este 'particularismo-clientelista' se asienta sobre un estado débil y permeable a intereses particularistas en un contexto en el que no se ha desarrollado un completo estado *weberiano*. Este aspecto ha sido más específicamente estudiado en el caso italiano (Ferrera, 1995; 1996).

A la fuerte penetración estatal se une la debilidad y falta de autonomía de las sociedades civiles de los países del Mediterráneo europeo. Esto se traduce en otro de sus rasgos característicos: la 'acomodación distante' entre el estado y el tercer sector, es decir las asociaciones 'intermedias' o grupos de interés privado que realizan funciones públicas. La actividad de este sector es en gran parte dependiente económica y funcionalmente de la administración pública. Sin embargo, entre los dos sectores no hay valores compartidos ni coordinación, y sus relaciones están dominadas por la desconfianza mutua. Así mientras que la financiación del sector es en un alto grado pública, no existen canales formalizados para la concertación ni para la evaluación de las políticas sociales. En el origen de esta situación, tiene especial valor explicativo, el protagonismo de la Iglesia católica en la actividad del tercer sector, debido a sus tradicionales tensas relaciones con el estado (Sarasa, 1995; Ranci, 1995).

### ***b. Pasado y futuro de los estados del bienestar del Sur de Europa***

Al hacer visibles las similitudes en las pautas de gasto social y en las institucionalizaciones del bienestar de Grecia, Italia, España y Portugal no se ha pretendido introducir un nuevo modelo al ya de por sí complejo mundo de las tipologías de estados del bienestar. Este enfoque pretende mostrar más bien cómo los parecidos hunden sus raíces en comunes recorridos históricos y tradiciones culturales que los diferencian de otros países, en especial del centro de Europa: los países del Sur de Europa han seguido su particular camino modernizador, lo que ha dado lugar a un marco de soluciones peculiares e irrepetibles.

En el siglo XIX, el fracaso de la industrialización en estos países estuvo ligado en gran parte a la incapacidad de llevar a cabo la reforma agraria. El siglo XX dio a luz una industrialización tardía y poco autónoma de la intervención extranjera y/o estatal, debido a la debilidad de las burguesías nacionales que estaban además recluidas en determinados enclaves geográficos (Giner, 1995)<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> ¿En qué sentido el modelo de análisis de P. Baldwin de intereses de categorías de riesgo en lugar de clase explicaría mejor este rasgo? C. Saraceno (1995) habla de grupos de interés común como bases electorales, lo que podría tener una traducción a las categorías de riesgo.

<sup>52</sup> S. Giner (1995) sintetiza el proceso de modernización de la Europa sureña en cuatro etapas: i) Gobierno oligárquico y exclusión popular extrema; ii) Consolidación burguesa y exclusión popular; iii) Dictaduras fascistas y fascistoides; y iv) Orden constitucional democrático liberal en el marco del corporatismo capitalista.

Hasta bien entrado el siglo XX, las estructuras políticas de los cuatro estados estuvieron dominadas por los sectores oligárquicos más retrógrados, excluyendo de sus estructuras a amplios sectores sociales, mientras la ideología liberal estaba escindida en una versión conservadora y otra radical. Estos países han vivido experiencias dictatoriales y autoritarias que, aunque diferentes y no coincidentes en el tiempo, han supuesto la dominación clasista del aparato estatal de elementos de derechas fascizantes.

En estas condiciones el movimiento obrero adquirió un carácter revolucionario y rupturista, de desconfianza estatal y poco proclive al reformismo social. Tampoco los patronos fueron partidarios del intervencionismo estatal. Las relaciones sociales marcadas por el conflicto constante, no dieron lugar a los espacios de acuerdo entre los diferentes actores sociales que, como en otros países, cristalizaron en políticas sociales universalistas (Sarasa, 1995).

En los países latinos, la ausencia del pluralismo religioso ha propiciado un catolicismo conservador poco inclinado a las relaciones pacíficas con posturas no creyentes o librepensadoras. En las sociedades mediterráneas, la Iglesia Católica ha vivido enfrentada a la burguesía liberal y al movimiento obrero, a la vez que ha recibido el apoyo de del conservadurismo tradicional y de amplios sectores populares de regiones rurales. Todo ello ha originado una profunda fractura social y una fuerte implantación del anticlericalismo.

Entrado el siglo XX la transición económica se indujo desde los aparatos estatales que actuaron como garante de la acumulación capitalista y de la disponibilidad de una mano de obra dócil y barata. Posteriormente, los cambios económicos y el agotamiento del régimen dictatorial empujaron hacia el pluralismo político. Pero la democratización se originó desde arriba, con vigilancia externa o superior de los procesos que imponían condiciones al proceso de transición. Este proceso diluyó la singularidad de estructuras de clase, culturas locales, redes de patronazgo y lealtades locales.

En definitiva, hablar de un patrón latino de modernización significaría referirse a un desarrollo económico tardío y un proceso de democratización posterior a una época autoritaria en contextos de elevada fragmentación social y política. Pero no implica que el futuro tenga que ser imperativamente común. Las respuestas a los retos a los que se enfrentan los países del mediterráneo europeo pueden ser o no similares en su conjunto.

El futuro dependerá en gran medida de la forma en que se dé respuesta a las crecientes presiones externas que están viviendo en sus estados. El proceso de 'globalización' de la economía debilita la autonomía de decisión y de implantación de políticas de los estados nacionales. Además, en el caso de los países mediterráneos, el proceso de unificación europea es una exigencia de disciplinamiento presupuestario y racionalización administrativa para contener sus altos índices de déficit público junto con constreñimientos de los costes salariales y flexibilización laboral que aumenten su nivel de competitividad. Todo ello apunta a la contención de los gastos sociales a la vez que a la precarización de la población laboral en países con un bajo nivel de protección social.

Pero también viven una serie de condicionamientos internos que presionan, a su vez, a los sistemas de protección social: lento crecimiento económico, altos niveles de desempleo, dualización de la estructura productiva, envejecimiento poblacional, descenso de la natalidad

y nuevas corrientes inmigratorias. Las propias contradicciones de sus sistemas de protección social son barreras para su evolución: (i) la inseguridad económica y la exclusión dada la dualización del sistema de protección; (ii) el desmantelamiento de formas tradicionales de protección (clientelistas-particularistas o familistas) sin una oferta de alternativas de integración social; (iii) una creciente privatización que da origen a problemas de igualdad; y (iv) un proceso de descentralización y una creciente diversidad de los niveles gubernamentales medios y locales.

El acercamiento entre los diferentes niveles de gasto apoyan la hipótesis de la convergencia entre los sistemas de bienestar del Sur, del Centro y del Norte europeos. Las tendencias en el Sur de Europa parecen indicar, asimismo la plasmación de 'via-media' con respecto al resto del Continente (Moreno y Sarasa, 1993). De modo esquemático, se pueden apuntar también algunas tendencias que se están produciendo en los cuatro países del mediterráneo europeo:

- a) Universalización acompañada de un descenso de la intensidad protectora: Se ha producido una ampliación del acceso a prestaciones sociales aunque éstas son de menor intensidad o de deficiente calidad.
- b) Descentralización política y administrativa: Se ha producido un traspaso de funciones hacia niveles intermedios y locales de la administración estatal. En muchos casos no se ha tenido en cuenta la necesidad de establecer mecanismos de armonización de las desigualdades territoriales.
- c) Privatización y delegación de responsabilidades en el agregado del bienestar, (*welfare mix*): Estos procesos se han producido sin mecanismos de regulación y evaluación de la participación del mercado y han estado dominados por la desconfianza y la falta de comunicación entre la Administración pública y el sector no lucrativo.

### 3.2. Orígenes y desarrollo del estado del bienestar español

El momento de formación del estado del bienestar español se ha situado en distintos acontecimientos históricos desde el reformismo social de la Restauración borbónica hasta el desarrollo económico e industrial del régimen franquista o en la transición democrática posterior. La elección de uno de ellos se asienta en diferentes interpretaciones teóricas de los estados del bienestar y de las políticas sociales<sup>53</sup>.

Así, si se considera el estado del bienestar como la intervención estatal en la protección social de los ciudadanos, la Comisión de Reformas Sociales a finales de siglo pasado supone el hito que marca la aparición de una ideología sobre la responsabilidad pública en este campo. Desde una perspectiva economicista, se plantea que la

<sup>53</sup> Hay otras perspectivas, que siguiendo la definición más 'escandinava' del estado del bienestar (pleno empleo, servicios universales y red de asistencia social con un sistema de garantía de mínimos), mantienen que en España no se puede considerar que se haya alcanzado tal situación (Aznar, 1998).

institucionalización del sistema de protección social tuvo lugar durante el periodo franquista, en los años de desarrollo económico e industrial y de aparición de un modelo de consumo de masas (Rodríguez Cabrero, 1989). El cambio de régimen del franquismo a la democracia liberal se apoya en una interpretación que une estado del bienestar al pluralismo político.

En el planteamiento que se ofrece a continuación se elige una larga perspectiva histórica que permite observar cómo el sistema de protección social español se aísla de los sistemas asistencialistas dirigidos a los pobres, cómo se transforma con la aparición de los seguros sociales y la responsabilidad estatal y cómo sus estructuras se adaptan durante la época franquista y el periodo de transición democrática. En definitiva, se analiza cómo a través de distintas circunstancias históricas se va construyendo el entramado de lo que es el estado del bienestar español contemporáneo<sup>54</sup>.

### **a. Pobreza y asistencia preindustriales**

Durante la Baja Edad Media (siglos XII-XV) la protección era de tipo horizontal (a través de hermandades o cofradías con una base territorial que a la vez tenían un finalidad religiosa y cubrían objetivos de tipo asistencial, y asociaciones de socorro mutuo) o de tipo vertical (la ofrecida por los estamentos tanto la monarquía, la Iglesia o la nobleza y la de las prácticas caritativas). Surgieron en aquella época reglamentaciones sobre cómo llevar a cabo estas actividades y sobre quiénes podían recibirla. Entre estas reglamentaciones hay que destacar la proscripción de la ayuda a personas válidas para el trabajo.

A lo largo de los reinados de los Reyes Católicos y la dinastía de los Austria fueron continuos los debates en torno a la pobreza y el tratamiento que había de darse a la mendicidad. El pensamiento humanista se unió con la crítica protestante en su valoración moral del trabajo. El pensamiento de J.L. Vives tuvo mucha influencia con una visión negativa de la ociosidad y de la pobreza como un mal que había que solucionar. La Reforma protestante trajo consigo la creación de nuevas instituciones y métodos basados en la coacción, el control social y el examen de necesidades. La disciplina social era tanto la solución como el castigo a los pobres, y, además, coincidía con la necesidad mercantilista de una fuerza de trabajo reglamentada. En España, el debate que se produjo en Europa sobre la conveniencia de la prohibición de la mendicidad, ligado a los humanistas y a los reformistas, tuvo un eco importante, a pesar de lo cual se mantuvieron las posiciones tradicionales de la caridad cristiana que defendían la libertad del menesteroso y se oponían a la secularización del problema (Maza Zorrilla, 1987). Las disposiciones de las Cortes de Castilla en 1540, que prohibían la mendicidad, reflejaban los dos planteamientos: el tradicional que defendía la caridad y la nueva concepción que se planteaba en términos de justicia social. Pero las disposiciones, destinadas a vigilar y organizar la mendicidad no se cumplían (López Alonso, 1990).

En los últimos años del siglo XVI se generalizó el problema de personas que vivían en la pobreza (Carmona, 1986) y el de los ociosos y gente baldía que acudían a las ciudades, como consecuencia de las crisis agrícolas y del incremento demográfico. Se trataba de crisis frecuentes provocadas por malas cosechas, epidemias o catástrofes, en un contexto donde no existía el ahorro y la previsión escaseaba.

A lo largo del siglo XVII no se produjeron prácticamente disposiciones legales, el proceso secularizador se vio abortado y triunfó la mentalidad tradicional, ligada a la Contrarreforma. Así la prohibición de la mendicidad se consideró una herejía. Sin embargo, la asistencia se orientaba por la superioridad moral del trabajo y la protección a mujeres y niños. Estos rasgos fundamentaron la distinción de los pobres legítimos de los pobres fingidos, ilegítimos o vagabundos. Los 'falsos pobres' eran obligados a trabajar o castigados como delincuentes. Los pobres legítimos podían practicar la mendicidad, bajo permiso de las autoridades locales (fuertemente reglamentada) y recibir ayudas de la asistencia social.

Se planteó la necesidad de reducir y centralizar las instituciones destinadas a la asistencia social. Éstas eran múltiples y poco organizadas, y a pesar de un comienzo de secularización, tenían un marcado acento religioso. Se basaban en el sistema hospitalario dedicado a la ayuda a la enfermedad y a la pobreza en centros múltiples, muy especializados y divididos. Sin embargo, las luchas entre los poderes locales y los reales impidieron el proceso de unificación. Con las Casas de Misericordia, aparecieron los centros especializados en temas de pobreza dedicados a la acogida, formación y producción.

En el siglo XVIII, la influencia principal fue la ideología ilustrada que confiaba en el progreso como la forma para eliminar la pobreza. Se elaboraron proyectos de intervención mediante el trabajo, la educación y la filantropía. Se consideró una tarea cuya responsabilidad recaía en el Estado, y por tanto de utilidad pública. Avanzando en el proceso secularizador, la beneficencia pública se desarrolló en detrimento de la caridad religiosa. Las desamortizaciones de finales de siglo iban a diezmaron las fuentes de mantenimiento de muchas instituciones católicas de asistencia. La asistencia se siguió organizando en torno al rechazo del ocioso, que según el proyecto ilustrado debía ser transformado en algo útil o productivo. La asistencia siguió teniendo esa doble orientación que consistía en proporcionar ayuda y disciplinar.

Las instituciones que se encargaban de acoger a la población mendiga también tuvieron una fuerte vocación regimental (se sitúan en la frontera entre la ayuda y la cárcel) y moralizadora en torno al trabajo (con el fin de hacer productivos a aquellos que no lo son). Aunque muchas de estas instituciones estaban bajo responsabilidad de organismos laicos, la atención seguía en manos del personal religioso. Se mantuvo la diversidad de instituciones que se fundaban y se dirigían por personas tanto religiosas como laicas.

---

<sup>34</sup> Esta referencia se limita a la consideración de la política social como sistema de seguros o de prestación de ayudas y servicios. Una consideración más amplia que incluyese la atención sanitaria o el sistema educativo, tendría que remitirse a momentos anteriores en el siglo XIX.

## **b. Siglo XIX. Industrialización y formación capitalista de mercados**

Los comienzos de la industrialización trajeron consigo cambios en las formas, las concepciones y los tratamientos que va a recibir la pobreza. Ello sentará las bases del desarrollo posterior de los sistemas de protección social característicos de los estados del bienestar europeos. Al antiguo pauperismo preindustrial, se van sumando el propio de las nuevas clases trabajadoras. Las diversas respuestas estaban marcadas por una crítica a la anterior asistencia social. En un primer momento la actuación se dirige al liberalismo económico que reducía la asistencia y reforzaba la obligatoriedad del trabajo. Las leyes de pobres de principios del siglo XIX son una adaptación de la mano de obra a las nuevas condiciones del mercado de trabajo capitalista. El ejemplo paradigmático lo constituye la ya citada Ley de Pobres británica de 1834. Sin embargo, a lo largo del siglo creció la complejidad y conflictividad social del movimiento obrero y proletario, lo que impulsó la aparición de la legislación laboral y los primeros sistemas de protección social: la creación del Estado social y de los seguros sociales.

En España, se compartían los planteamientos liberales en un contexto marcado por una alta conflictividad política, una industrialización incipiente y localizada geográficamente, y una poderosa influencia de la Iglesia Católica en su vida política y social.

Los comienzos de siglo XIX en España estuvieron marcados por altos niveles de depauperización de su población (consecuencia de las crisis agrícolas que empujaban a los campesinos sin tierras hacia la ciudad engrosando las filas de mendigos), y los efectos de la Guerra de la Independencia. El desarrollo capitalista iba a traer consigo una nueva clase de pobres: los trabajadores industriales, como consecuencia de las crisis periódicas (Castro, 1990).

La mentalidad liberal se oponía doctrinalmente a la intervención estatal en nombre del *laissez-faire* y abogaba por el abandono de la asistencia, pero defendía en la práctica un intervencionismo que evitase los conflictos sociales y apoyase la formación de una mano de obra regimentada. La miseria y la pobreza podían solucionarse, pero mediante la asistencia que solo servía para su reproducción. El objeto de la acción social tradicional lo habían constituido los pobres, mendigos, vagabundos. Pero bajo esta concepción se va a ampliar el objeto de la acción social al incluir tanto a pobres como a trabajadores (Alvarez-Uría, 1986; López Keller, 1990).

La proletarianización aumentó la conflictividad social y las protestas por la miseria de sus condiciones de vida. Por una parte, el pensamiento socialista llamó la atención sobre las duras condiciones que el trabajo industrial sometía a las clases trabajadoras y reforzó la concepción de pobreza ligada a las clases trabajadoras. Todo ello se acompañó por una 'producción ideológica' sobre la problemática obrera que dio origen a la 'cuestión social'.

Acorde con los principios liberales, la acción social mantuvo una fuerte carga moral en torno al trabajo, a la vez que el miedo a los conflictos sociales dio lugar a la admisión de la pertinencia de ciertos niveles mínimos de intervención, siempre de forma que incentivase el trabajo.

La atención pública distinguía entre los necesitados trabajadores pero cuyos ingresos eran insuficientes y los no trabajadores. A estos últimos se destinaba la beneficencia pública en caso de que no pudieran trabajar, como en el caso de enfermos o ancianos, ya que la ociosidad era considerada un delito punible<sup>55</sup>.

Las necesidades de los trabajadores eran contempladas como una consecuencia de su falta de responsabilidad y previsión, por lo que periódicamente se veían abocados a situaciones de miseria. Sólo entonces la acción pública asumía su tutela. En consecuencia, había que inculcar valores y formas de comportamiento que produjesen la integración de las clases trabajadoras fue el ahorro, además del fomento por parte del Estado de los intereses asociativos de los obreros que evitasen la conflictividad social: mutualismo obrero y cooperativismo de consumo.

Se podían observar indicios de un cambio en la beneficencia pública que comenzaba a guiarse por criterios científicos en la que las intervenciones se proyectaban racionalmente organizando la intervención administrativamente en distintos sectores. La Ley General de Beneficencia de 1822 pretendía uniformizar las instituciones, oficializarlas y absorber a las privadas; estructuraba la asistencia social en Juntas y diferenciaba entre los niveles municipal y general. El esquema de las Juntas es una muestra gráfica de la posición de la asistencia social. Estaban subordinadas al aparato administrativo del régimen pero su presidencia la ocupaban las autoridades eclesiásticas. La asistencia estaba dirigida a aislar a los mendigos en instituciones (bien en depósitos, bien en cárceles). La tarea de estas instituciones estaba dirigida a la moralización en dos líneas: trabajo (reeducación de los indigentes haciendo de ellos trabajadores productivos) y familia (disuadiendo de situaciones como la prostitución, uniones o hijos ilegítimos).

Con posterioridad, se aumentó la centralización. El control y la administración de los recursos pasó directamente a manos de los funcionarios públicos, circunstancia que junto con la desamortización supuso un límite para el protagonismo eclesial. El estado fue asumiendo responsabilidades en este área frente a la tradicional dispersión: Iglesia, municipios, asociaciones. Estos cambios se reflejaron en la nueva Ley General de Beneficencia de 1849 (junto con el Reglamento de 1852) que inauguró la moderna asistencia social y que se ha mantenido vigente hasta la actualidad. La administración de la asistencia social replicaba la organización administrativa estatal (central, provincial y municipal) aunque seguía sin existir una división especializada según el tipo de atención. En 1847 se crea la Dirección General de Beneficencia, Corrección y Sanidad que entró a formar parte del Ministerio de Gobernación (un indicativo más de su orientación al control social). Las instituciones de aislamiento fueron criticadas por sus malas condiciones y se optó (también por la diferenciación de los establecimientos) por la asistencia domiciliaria por las autoridades municipales, lo que proporcionó mayor control sobre la población (Castro, 1990). Los médicos eran los encargados de llevar a cabo la atención domiciliaria, contribuyendo a su proceso de profesionalización. Se dio un reconocimiento a las congregaciones y juntas de señoras

---

<sup>55</sup> En el Código Penal de 1870 la ociosidad dejó de ser punible para ser un agravante. Hasta 1928 los conceptos de vago y delincuente no se diferenciaron netamente.

especializadas en estas áreas, comenzando la especialización femenina de los cuerpos profesionales que van a ocuparse de la asistencia social. Esta organización de la beneficencia pública va a mantenerse vigente en los últimos años de siglo y comienzos del siguiente.

A pesar del progresivo proceso secularizador, la Iglesia Católica mantuvo gran parte de su influencia en la atención y la caridad. Hay tres factores que debilitaron el protagonismo de la Iglesia: (i) la legislación confería mayor protagonismo a los niveles provinciales y municipales y a nuevas clases profesionales; (ii) los grandes centros entraron en crisis y se optó por la atención de tipo domiciliario; y (iii) tuvieron lugar las desamortizaciones de los bienes eclesiásticos (Alvarez-Uría, 1986). Pero la Iglesia mantuvo su papel aunque complementario de la Beneficencia pública, empleando diferentes estrategias para mantener su hegemonía en estos nuevos contextos (creación de órdenes, y congregaciones de ayuda y socorro a los pobres y especialización de los campos de atención, especialmente en aquellos que la atención pública no contempla). Incluso hay quien plantea que, en realidad, se trataba de un monopolio de la Iglesia puesto que ni desamortizaciones, ni leyes de beneficencia le restaron espacio de atención ya que participaba también en la beneficencia pública: órdenes religiosas, concordato, juntas de caridad (Sarasa, 1993).

En el tránsito al siglo XX fueron las presiones de las movilizaciones obreras el detonante para un cambio en la mentalidad liberal hacia la aceptación del intervencionismo. La acción estatal se iba a configurar como un proyecto racional destinado a dar soluciones a los problemas sociales e integrador de políticas públicas mediante las cuales la Administración se hacía responsable de poner en marcha, organizar y financiar determinadas intervenciones.

A finales de siglo, ante la radicalización de las organizaciones de trabajadores, los estados aceptaron planteamientos de corte obrerista y la necesidad de regulación laboral frente a las injusticias capitalistas siempre dentro del orden establecido. Esta preocupación fue denominada la 'cuestión social'.

### **c. Génesis del estado del bienestar español**

En la España del siglo XIX, no se dio un desarrollo industrial que indujese a una reglamentación del mercado laboral similar a la que había hecho surgir las 'Nuevas Leyes de Pobres' (*New Poor Law*) en el Reino Unido. Aunque sí hubo en España preocupaciones reformistas por la situación de determinados colectivos y por la instauración de sistemas públicos de asistencia social. Pero la atención a los pobres y la provisión de servicios mantuvo su orientación benéfica tradicional y casi exclusivamente en manos de la Iglesia Católica.

En 1883 por iniciativa del Gobierno de la Restauración se creó la Comisión de Reformas Sociales, CRS, una primera iniciativa que reconocía algún grado de responsabilidad del Estado en la provisión social, en la misma época en la que se creaban los primeros esquemas de protección social en Europa. La CRS se orientó al estudio de la situación de las clases trabajadoras y a la elaboración de propuestas legislativas en el campo de la política social. Estaba formada por elites intelectuales de clases medias, preocupadas por el situación



de retraso español. Se sustentó en diferentes ideologías políticas, principalmente el *krausismo* español y el catolicismo social<sup>56</sup>, aunque también influyeron algunas visiones socialdemócratas.

Ambas posturas mantuvieron una visión organicista, corporativa de la sociedad, que en un primer momento apoyó un sistema de previsión privado y voluntario, para después reivindicar una mayor presencia estatal. Para defender estas posturas se enfrentaron tanto a los patronos como a los trabajadores. Como resultado de sus trabajos en 1903 se constituyó el Instituto de Reforma Social, IRS y en 1908 el Instituto Nacional de Previsión, INP.

El contexto español se caracterizaba por un incipiente desarrollo industrial localizado en algunas regiones, mientras que la reforma agraria era un asunto permanentemente aplazado. Estas primeras iniciativas, al igual que durante el primer tercio del siglo XX, partieron de una serie de colectivos intelectuales, a diferencia de lo que ocurrió en otros países europeos donde las políticas de previsión social se asentaron en pactos entre amplios sectores sociales.

Los gobiernos de la época estuvieron formados por elites liberales conservadoras de escasa representación social y alta resistencia al cambio, a la vez que las demás corrientes liberales radicales o los representantes socialistas y anarquistas se mantenían al margen de los mecanismos de poder. El enfrentamiento también se producía en el seno de las clases trabajadoras: un sector permanecía fuertemente adherido a la ideología más conservadora de la Iglesia Católica, mientras que el reformismo se concentraba alrededor de posiciones socialistas (que participaron en el Instituto de Reforma Social) y del anarquismo, de radicalismo extremo con un fuerte predicamento entre campesinos y obreros. A las tradicionales divisiones sociales se añadieron también los conflictos entre el centro y la periferia, y en torno al clericalismo y anticlericalismo (Moreno y Sarasa, 1993; Guillén, 1990; Giner, 1995).

La Iglesia seguía siendo la protagonista de la beneficencia donde gozaba de un amplio campo y de libertad de acción, para desarrollar una actividad de orientación religiosa-moral e instrumental (Montero, 1986). A pesar de que la mayor parte de su actividad era una práctica de la tradicional caridad cristiana, en el seno católico algunas minorías comenzaron a hacerse eco de las propuestas de la encíclica papal *Rerum Novarum* partidaria de la intervención estatal.

Tras la crisis económica y el movimiento revolucionario de 1917, el gobierno de la Restauración se planteó la creación de un esquema de seguro obligatorio que cubriese tanto jubilación como enfermedad, desempleo o maternidad. Esto suponía una relativa puesta en común con lo que se estaba produciendo en otros países occidentales. Pero la fuerte oposición de la Iglesia, de la patronal y de los representantes de los intereses de las compañías de seguros y de los médicos limitó el seguro obligatorio de jubilación para los obreros de las fábricas.

---

<sup>56</sup> *Krausismo*: basado en un racionalismo armónico, propugnó la coexistencia pacífica de las clases sociales, superando el conservadurismo tradicional y católico.

Catolicismo social: minoritario entre los católicos españoles, negaba el origen natural de las desigualdades sociales y era favorable a la intervención estatal.

En consecuencia la beneficencia se reservó a los trabajadores no productivos. La oferta y organización benéfica permanecieron inalterados durante mucho tiempo, aunque se introdujeron algunos servicios de tipo educativo y sanitario para grupos específicos. En este área, la actividad provincial y municipal siguió siendo importante pero muy diversa (Cuesta, 1990).

La Dictadura del General Primo de Rivera en 1923 significó la congelación de la introducción de nuevos seguros obligatorios. Los seguros de enfermedad, paro y maternidad son objeto de un continuo debate, pero su instauración fue permanentemente aplazada mientras que las inversiones sociales se destinaron a los propósitos de carácter regeneracionista del dictador en las áreas de educación y vivienda.

La Segunda República significó la introducción de nuevas reformas con la intención de seguir las directrices de otros países en materia de previsión social. Se pretendía dar continuidad y desarrollar los seguros ya existentes (retiro, vejez, maternidad), introducir otros -enfermedad, invalidez o muerte- a la vez que unificarlos en un esquema único. Este proyecto no llegó a ver la luz. Se interrumpió en 1935 por el cambio de gobierno republicano y fue paralizado posteriormente por la Guerra Civil. En cuanto a la beneficencia, la República no varió su dispersión organizativa ni su función de control social, a pesar de su traslado del Ministerio de Gobernación al de Trabajo (Cruz Martínez, 1990; Moreno y Sarasa, 1993).

En definitiva los intentos de reforma social de los gobiernos republicanos chocaron con la altísima fragmentación social española: la debilidad de las clases medias, la división del movimiento obrero, la lucha entre religiosos y anticlericales y la pugna entre nacionalismos periféricos y Estado central. Todo ello impedía el establecimiento de un consenso sobre el que asentar un estado del bienestar como había sucedido en otros países europeos.

#### ***d. Periodo franquista***

El punto de partida de la política social fue el consenso sobre la responsabilidad del Estado, aunque con un papel subsidiario, y sobre la obligatoriedad del seguro para todos los trabajadores por cuenta ajena. Su dirección se repartió entre los falangistas, de ideología fascista según la cual la Iglesia debía de supeditarse al Estado, y los católicos conservadores, de ideología corporatista y subsidiaria.

Es posible seguir la evolución de las políticas de protección social de forma paralela al desarrollo económico y social del franquismo: a los primeros años de autarquía, le siguió una etapa de rápido desarrollo económico, para finalizar en un amplio proceso de transición que recoge las necesidades y demandas de la sociedad española de profundos cambios institucionales acordes con su propia transformación.

##### ***i) Autarquía económica y aislamiento exterior***

En el contexto europeo de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se produjo consenso en torno a la construcción de estados del bienestar redistribuidores y

universalistas. En España fueron años de autarquía y aislamiento del exterior, en los que el régimen franquista se presentaba como la alternativa tanto al capitalismo como al comunismo. Se pretendía organizar la economía sobre una fuerte intervención estatal que controlase de forma absoluta las relaciones capital-trabajo, en presencia de un sindicalismo vertical de afiliación obligatoria.

Según el reparto de las actividades gubernamentales, los falangistas ocuparon el Ministerio de Trabajo, por lo que controlaron el sistema de previsión social y la sanidad pública, mientras que la Iglesia se encargaba de las carteras de educación y de economía y controlaba gran parte de la sanidad privada. La política social franquista recogió la herencia institucional de fragmentación y complejidad de la provisión social junto con la tradición privada benéfica-caritativa.

El Instituto Nacional de Previsión Social, INP, responsable del sistema de seguros sociales, incorporó de forma lenta y desordenada diferentes prestaciones: en 1938 se estableció un Subsidio Familiar, en 1939 se creó el Subsidio Obligatorio de Vejez e Invalidez, SOVI; en 1942, el Seguro Obligatorio de Enfermedad. Todos ellos se basaban en un sistema de reparto de cotizaciones y tenían una cobertura muy limitada, destinada a trabajadores dependientes con bajos ingresos.

Junto con los seguros sociales obligatorios del INP, y dada su insuficiencia, se restauró de forma complementaria un mutualismo laboral de carácter voluntario. Las Mutuas Laborales fueron asociaciones no lucrativas, organizadas según criterios de profesionalidad y territorialidad, y en un principio obligatorias para los trabajadores por cuenta ajena. Financiadas mediante cotización bipartita de empresarios y trabajadores, funcionaron como sistema de capitalización cuyas prestaciones eran de sustitución de ingresos y en algunos casos ofrecían otro tipo de servicios y prestaciones. El mutualismo dio origen a la duplicidad del sistema de previsión social.

La intervención pública destinada a la población no trabajadora mantuvo la orientación benéfica cuyo objetivo era suministrar ayuda a quien estaba en situación de necesidad. Con un desarrollo raquítico, la asistencia y los servicios sociales tuvieron un papel residual del sistema de previsión de la población trabajadora. Los escasos servicios públicos dependían de la Administración local, municipios y Diputaciones y del Ministerio de la Gobernación, aunque también otros ministerios y departamentos tenían competencias. La financiación se llevaba a cabo a través del Fondo de Protección Benéfico-Social que percibía recaudaciones del juego y donaciones de caridad. Las ayudas se obtenían de manera discrecional, previa demostración de la situación de necesidad y siempre que hubiese medios para cubrirlas.

Esta escasez de la acción pública condujo al protagonismo de la acción particular, acorde con los principios católicos de subsidiariedad. En esta primera etapa la institución asistencial más importante fue la Obra de Auxilio Social controlada por los falangistas. Era una organización autoritaria de carácter paraestatal y basada en el trabajo voluntario femenino, en gran parte forzado a través del Servicio Social obligatorio. Otra parte de la oferta fue mantenida por las entidades de la Iglesia católica, o por fundaciones como las de las Cajas de Ahorro y la Cruz Roja.

En definitiva, en esta primera etapa el eje del sistema de protección social fue el sistema contributivo de seguros sociales destinado a los trabajadores dependientes, que estaba dominado por la duplicidad, la descoordinación y los problemas de financiación. El gasto público en servicios sociales era meramente testimonial. Mientras tanto la prestación asistencial, destinada a la población no cubierta por el sistema de previsión era escasa, con carácter benéfico y de iniciativa en su mayoría privada.

### *ii) Desarrollismo tecnócrata*

A finales de los años cincuenta, la orientación económica cambió de signo y se produjo una apertura del país a la competencia exterior. En esta etapa se produjo un crecimiento económico donde la intervención estatal se rigió mediante una combinación de elementos de la política económica *keynesiana* con la estructura despótica franquista. Desde el estado, sin la presencia de una clase burguesa emprendedora, se dirigió el proceso de modernización económica. La actuación pública, destinada a evitar conflictos, se movía entre el paternalismo y la represión (Rodríguez Cabrero, 1989).

El cambio de los miembros del gabinete gubernamental con la entrada de los economistas del Opus Dei fue el factor decisivo de transición. A partir de 1959 la economía se planificó mediante los Planes de Estabilización Económica. En 1958, con la Ley de Convenios Colectivos se introdujo la negociación colectiva en la resolución de los conflictos obreros dando, aunque de forma limitada, cierto cauce a la expresión de las demandas sociales. Como resultado de esta intervención se produjeron espectaculares aumentos del PIB en los años sesenta y se alcanzó el pleno empleo, aunque para su consecución la emigración fue un elemento fundamental. En este contexto se hicieron necesarios tanto una reordenación del sistema de previsión social como un esfuerzo de gasto en servicios públicos.

El centro del sistema de protección seguían siendo los seguros sociales. Pero desde finales de los cincuenta se manifestaba la necesidad de reforma, que se materializa en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963. Esta ley unificó los diferentes sistemas y programas en una sola institución con ciertas pretensiones universalistas, sustrajo competencias del sector privado, y sustituyó el régimen de capitalización y reparto por fórmulas de reparto simple. Pero también significó la continuidad de las estructuras anteriores: la ocupación como base del sistema, una financiación básicamente contributiva con escasa aportación estatal, y, por lo tanto, escasamente redistributivo. Aunque la reforma sentó las bases para la universalización, consolidó un sistema altamente fragmentado (régimen general para trabajadores por cuenta ajena y regímenes especiales para otras categorías profesionales) y duplicado institucionalmente (mantiene el mutualismo).

La reforma de la protección social se plasmó también en otras medidas como la instauración del Salario Mínimo Interprofesional en 1963, así como de un sistema de pensiones no contributivas para la tercera edad, o de un Seguro de Desempleo en 1958.

Como resultado, el gasto social como porcentaje del público creció notablemente a lo largo de la década de los sesenta: de un 35,5% en 1960 a un 55,9% en 1970. Pero únicamente representó un aumento de 3 puntos sobre el PIB. Este aumento se destinó a políticas de

garantía de rentas, en especial pensiones. También, a pesar de la baja calidad de la prestación, se produjo una ampliación de la cobertura, es decir, de la población protegida.

La protección asistencial mantuvo su papel secundario en el sistema de protección. A pesar de la continuidad se produjeron algunas modificaciones que, como en el caso de la seguridad social significaron las bases para un nuevo sistema. Así, en 1958 el noveno de los principios del Movimiento Nacional franquista exponía que todos los españoles tenían derecho a los beneficios de la Asistencia y la Seguridad Social. Aparecía por lo tanto la idea de un sistema global cuyas prestaciones no se dirigiesen exclusivamente a sectores de población no activos, marginales o en situación de necesidad excepcional. Surgían ideas más acordes con una concepción moderna de la Asistencia Social dirigida a la pobreza como problema social, no individual. La necesidad de organización y profesionalización también se hizo patente en este área y se reflejó en los años sesenta en la gestión de un proyecto de ley de asistencia social según el cual el estado tendría funciones de planificación, financiación y control de los servicios sociales. Pero este proyecto jamás vio la luz y persistieron la escasez, descoordinación y discrecionalidad. Los Ayuntamientos y Diputaciones mantienen el control sobre la beneficencia pública y el Ministerio de Gobernación las competencias centrales.

En 1960 se crearon mediante Ley (21 de julio de 1960) una serie de Fondos o mecanismos de financiación, tales como el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS o FONAS) con la función de apoyar a las instituciones de beneficencia y proporcionar subvenciones para servicios, así como para ayudar a personas basado en un recargo sobre las adquisiciones de bienes a título lucrativo. Las competencias continuaron siendo distribuidas entre el Ministerio de la Gobernación, otros ministerios y las administraciones provinciales y locales.

La iniciativa privada, ante la escasez de la pública, seguía siendo la protagonista de la asistencia social y también sufrió cambios importantes. La Obra de Auxilio Social prosiguió un camino de decadencia progresiva. En esta época tuvo su origen el movimiento asociativo de padres de niños subnormales, que, iniciándose en Valencia se extendió por todo el país y gestionó una gran cantidad de servicios propios, además de desarrollar tareas de reivindicación y sensibilización. A lo largo de los sesenta, la Iglesia Católica recuperó las doctrinas del catolicismo social, que habían desaparecido tras la Guerra Civil y surgieron en su seno corrientes de obrerismo católico críticas al régimen. El caso más claro de renovación fue la acción de Cáritas, cuyos objetivos eran llevar a cabo una actividad según concepciones de la acción social superadoras de la tradicional acción benéfica de socorro material (Casado, 1989).

### *iii) Tardofranquismo: Hacia la transición*

Tras el espectacular desarrollo económico de los años sesenta, la sociedad española experimentó profundos cambios. En los primeros años setenta el régimen franquista, debilitado, se enfrentó a una activa oposición, por lo que su política estuvo guiada por nuevas necesidades de legitimación.

Las transformaciones socioeconómicas de la sociedad española ocasionaron fuertes exigencias en torno al sistema de protección social. Entre ellas destacaban las demandas de

unas clases medias urbanas en expansión, las presiones por un sistema de pensiones que proporcionase seguridad a un número creciente de jubilados, y la necesidad de mejorar la capacidad técnica de la fuerza de trabajo. Se introdujeron importantes cambios institucionales en la política social: Ley de Educación de 1970, Ley de la Seguridad Social en 1972.

Estos cambios coincidieron con una serie de incrementos salariales con los que se dio respuesta a las movilizaciones políticas que originaron el crecimiento del gasto social. El contexto internacional estaba marcado por la crisis y se comenzó a cuestionar los sistemas de bienestar y a implementar políticas de recorte del gasto. Pero el estado español retrasó este tipo de medidas hasta 1978, cuando los procesos de concertación social plantearon la necesidad de llevar a cabo recortes y los posibilitaron.

En 1972, la reforma de la Seguridad Social supuso la introducción de importantes modificaciones en el sistema de previsión social que se había organizado en los años sesenta: (i) intensificación de la función de sustitución mediante el acercamiento de las bases de cotización a los salarios reales; (ii) revalorización de las pensiones, ya que se incrementaron las pensiones mínimas y se introdujo un sistema de actualización y revalorización periódica; y (iii) flexibilización del acceso a la protección en materia de pensiones. Además se crearon nuevos regímenes especiales (hasta veinte), se amplió su ámbito personal y se perfeccionó su acción protectora, lo que mantuvo e incrementó la fragmentación del sistema. Persistieron las desiguales presiones contributivas que beneficiaron a las capas medias sobre las clases trabajadoras y a las grandes empresas sobre las pequeñas y medianas. Ello que determinó una redistribución negativa dentro del sistema a pesar de las mejoras igualadoras (Cruz Roche, Desdentado y Rodríguez Cabrero, 1985).

En esta época se crearon algunos servicios sociales complementarios a las prestaciones económicas de la Seguridad Social: de escasa importancia económica, financiados contributivamente y desconectados del resto de la oferta pública. Esta última se mantuvo infradesarrollada. Los servicios sociales municipales son prácticamente inexistentes y la Iglesia se hace cargo de ellos, recayendo gran parte de su peso en las mujeres.

Tras la extinción en 1974 de la Obra de Auxilio Social, se creó el Instituto Nacional de Asistencia Social, INAS, con el objeto de reciclar la Beneficencia Pública hacia estilos modernos de acción social. Diputaciones y Ayuntamientos siguieron siendo responsables del tradicional sistema de beneficencia. En 1977, se creó la Dirección General de Asistencia y Servicios Sociales en el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social que asumió las competencias del Ministerio de Gobernación en materia de asistencia social, perdiendo en parte el carácter de control social con el que estaba instituida. Por su parte, el Fondo Nacional de Asistencia Social seguía siendo escaso, recibiendo contribuciones de forma descoordinada y actuando según criterios no universalistas. Al finalizar esta etapa el sistema público de asistencia social se caracterizaba por la superposición de instituciones de acción social y una gran desigualdad de trato.

Eran las instituciones privadas de asistencia social, en especial Cáritas, las que llevaron a cabo importantes transformaciones en sus orientaciones y objetivos, acordes con un planteamiento ideológico crítico. En especial en Cataluña, se asumió un cambio en la metodología de trabajo social de carácter radical en el contexto de la movilización social de la

transición. El trabajo de intervención comunitaria y de mediación de las demandas y exigencias sociales supuso una transformación de la orientación de los profesionales de la asistencia social y de la doctrina del trabajo social. Una demanda cada día más frecuente fue la instauración de un sistema público de servicios sociales dirigido a la participación ciudadana. Pero estas transformaciones convivían con la beneficencia tradicional aún vigente (Sarasa, 1993).

En la época de transición comenzó a gestarse un estado democrático del bienestar, fruto de la presión democrática, de las exigencias del aparato productivo y del auge de las clases medias, pero no se produjo su reforma radical. La pauta seguida fue el continuismo institucional, que puede explicarse por la coincidencia de varios hechos: las inercias del propio sistema, el consenso entre diversas fuerzas (pactismo), y la continuidad de propio aparato burocrático estatal (Guillén, 1992).

La democracia heredó del franquismo un sistema de protección social caracterizado por un escaso nivel de gasto social, financiado principalmente mediante las contribuciones de empleadores y trabajadores, que gravaban más a los trabajadores de los estratos más bajos y a las pequeñas y medianas empresas. El sistema se regía por el principio de 'mantenimiento de ingresos' de los trabajadores en el momento de abandonar el sistema productivo y estaba sumamente fragmentado en un régimen general y multitud de regímenes especiales. La redistribución es negativa, al beneficiar a determinadas categorías productivas, en especial trabajadores cualificados y de 'cuello blanco'.

Más allá del sistema contributivo la protección social era casi inexistente: reducida cobertura de desempleo, inexistencia de prestaciones económicas asistenciales, insuficientes servicios sociales institucionalmente dispersos, dominio del criterio de beneficencia, orientación al mantenimiento del orden social y subsidiaria de la familia. La Iglesia Católica, fuertemente subvencionada por el estado, monopolizaba gran parte de los servicios de atención sanitaria y educativa<sup>57</sup>.

### ***3.3. Reforma y racionalización del sistema de protección social en la democracia***

Tras la desaparición del régimen franquista la política social se supeditó a la legitimación del cambio político, mientras en el mundo occidental comenzaba el largo debate sobre la crisis y el recorte del gasto público, en especial de aquel destinado a la protección de sus ciudadanos. Aunque con cierto retraso, en España también se toma conciencia y se discuten este tipo de medidas.

Desde finales de los años setenta, los estados del bienestar occidentales han vivido un proceso de reestructuración, de cambios importantes en su naturaleza, pero no de

---

<sup>57</sup> Véase Cruz Roche, Desdentado y Rodríguez Cabrero, 1985; Moreno y Sarasa, 1993; Rodríguez Cabrero, 1989; 1994; Sarasa, 1993.

desmantelamiento. Las estructuras de protección social se han hecho (i) institucionalmente mixtas, dando mayor espacio a la participación de organizaciones privadas tanto mercantiles como no lucrativas en la producción del bienestar público, (ii) socialmente segmentadas y jerarquizadas; e (iii) ideológicamente más privadas, más estigmatizadoras. Sin embargo, al menos en Europa, esto no ha sido resultado de la retirada del apoyo de la opinión pública a los sistemas públicos de prestaciones sociales, aunque sí existe una preocupación por sus límites financieros y cierta conciencia de sus limitaciones como instrumento para la cumplir sus objetivos económicos.

En España estos procesos de reestructuración han coincidido con los intentos de modernización de la estructura de protección social heredada del franquismo. El contexto ha estado marcado por límites tanto de tipo político (proceso democratizador, descentralización política y administrativa), económico (incremento del paro y flexibilización del mercado de trabajo), demográfico (envejecimiento) y de opinión pública (mayores exigencias) (Rodríguez Cabrero, 1994).

### **a. Evolución de los sistemas de protección social: 1978-1992.**

La etapa de transición a la democracia presentó unas altísimas cifras de gasto social, principalmente destinadas al sistema de pensiones (como características de gasto legitimador). Entre 1980 y 1992, el gasto público creció de un 33.1% a un 45.1% en porcentaje sobre el PIB. De estos 12 puntos de incremento, 4.5 correspondieron al gasto social, que es la función que más se incrementó en este periodo: de un 21.6% a un 26.1% (Véase Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Clasificación funcional del gasto de las administraciones públicas. Participación sobre el PIB (%)													
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992*
1. <i>Servicios generales y defensa</i>	5.20	5.5	5.6	6.0	5.9	6.8	6.9	6.7	6.3	6.6	6.3	6.4	6.2
2. <i>Gasto social</i>	21.6	23.1	22.8	23.6	23.6	24.8	24.1	24.2	24.2	24.5	25.3	26.1	27.0
Garantía de rentas	12.7	14.1	14.0	14.5	14.5	14.3	14.0	13.8	13.9	13.9	14.6	15.3	15.7
Pensiones	8.6	9.1	9.2	9.7	9.7	10.7	10.4	10.2	10.1	10.2	10.5	10.8	10.9
Desempleo	2.2	2.8	2.6	2.5	2.4	2.7	2.6	2.5	2.5	2.4	2.6	2.9	3.1
Familia y otros	1.9	2.2	2.3	2.3	2.3	1.0	1.0	1.1	1.3	1.3	1.5	1.6	1.7
Bienes preferentes	8.9	9.0	8.8	9.1	9.2	10.5	10.2	10.4	10.3	10.5	10.7	10.8	11.3
Educación	3.3	3.1	3.0	3.2	3.4	3.8	3.8	4.0	3.9	4.1	4.2	4.2	4.3
Sanidad	4.5	4.6	4.3	4.2	4.0	4.7	4.6	4.6	4.7	4.8	4.9	5.1	5.4
Vivienda y otros	1.1	1.3	1.4	1.6	1.8	2.0	1.8	1.8	1.7	1.6	1.6	1.5	1.6
3. <i>Gastos económicos</i>	5.5	6.4	8.3	8.1	8.0	7.6	7.1	6.6	7.2	8.0	8.2	8.7	8.9
4. <i>Deuda pública</i>	0.7	0.8	1.0	1.3	2.0	3.4	4.0	3.5	3.4	3.5	3.5	4.0	4.5
<b>TOTAL gasto AA.PP.(1+2+3+4)</b>	<b>33.1</b>	<b>35.8</b>	<b>37.7</b>	<b>39.0</b>	<b>39.6</b>	<b>42.6</b>	<b>42.1</b>	<b>41.0</b>	<b>41.1</b>	<b>42.6</b>	<b>43.3</b>	<b>45.1</b>	<b>46.7</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de: a) Ayala (1994) Datos de 1980-1991 y b) Rodríguez Cabrero (1994).

\*Datos de 1992: Liquidación provisional y presupuestos.

Hay que señalar que a pesar del crecimiento del gasto social y de su incremento en el conjunto del gasto público, la política social estuvo subordinada a la económica, orientada a reestructuraciones productivas y a facilitar la lucha contra la inflación, la liberalización de la economía y la flexibilización del mercado de trabajo (Ayala, 1994). Esto influyó en que la



universalización de la cobertura de la protección social se orientase hacia políticas asistencialistas y hacia la privatización de su gestión (Rodríguez Cabrero 1994).

Desde 1978 se distinguen tres etapas en la evolución del gasto social y su desarrollo institucional: una primera de crecimiento (1979-1983), otra de estancamiento (1984-1988) y por último otra de crecimiento (1988-1992).

### *Primera etapa: 1978-1983*

En esta primera etapa, el gasto social experimenta un fuerte crecimiento, que se puede atribuir a la inercia de la transición. En los Pactos de la Moncloa de 1977, el Gobierno, la patronal y los sindicatos coincidieron en la necesidad de racionalizar el gasto público. Estos pactos inauguraron una estrategia de concertación social y económica a tres bandas, importante en la configuración de la política económica general durante los primeros años de la etapa democrática y que después fue perdiendo protagonismo.

La Seguridad Social fue objeto de diversos estudios e informes, que como el Libro Blanco (1977) mostraban una preocupación creciente por sus problemas financieros. Los debates en torno a su reforma se han prolongado hasta nuestros días. Las propuestas han sido diversas y han oscilado entre la necesidad de un aumento de la participación estatal en su financiación hasta la conveniencia de su privatización.

En 1978 se introdujeron reformas organizativas para redistribuir las tareas de la Seguridad Social en cuatro institutos: INSALUD (servicio nacional de salud), INSERSO (servicios sociales complementarios de la Seguridad Social para ancianos y minusválidos), INEM (orientado al empleo y a la gestión del desempleo) e INSS (Seguridad Social, proveniente de la liquidación del INP). Además la financiación se unificó a través de la Oficina de Tesorería y se canalizó la participación de empleadores y sindicatos hacia actividades de control. Lejos de suponer una solución, esta reforma profundizó los rasgos centralizadores y burocráticos del sistema. No se modificó el carácter contributivo de acceso al sistema, que ha seguido excluyendo a los colectivos que no participan en el empleo formal.

En la discusión constitucional estuvieron también presentes las posiciones reformistas y las reprivatizadoras. En su texto final, la Constitución de 1978 establece en el artículo 41 que "los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante las situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres"<sup>36</sup>. En otro apartado, y de acuerdo al principio dispositivo, la asistencia social aparece como competencia de las Comunidades Autónomas, (art.148.1.20) que posteriormente iba a ser incluida en los estatutos de autonomía completándola y ampliándola. Según la Constitución las competencias de la Seguridad Social son una reserva estatal, mientras que las Comunidades Autónomas, como nuevos actores de la política social son competentes sobre la asistencia social. Así, sobre esta última pesa una falta de claridad conceptual: sobre lo que inicialmente se extendía poco más allá de la beneficencia tradicional,

---

<sup>36</sup> Otras disposiciones constitucionales en materia de protección social están recogidas en el artículo 39 que establece la protección a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos; el artículo 50 relativo a la protección a la tercera edad.

las Comunidades Autónomas han elaborado, a lo largo de los años ochenta y noventa, sus leyes y sistemas de Servicios Sociales (tema que será objeto de análisis detallado más adelante). A partir de 1979 los Ayuntamientos y Diputaciones democráticos innovaron también sus tradicionales instituciones benéficas para integrarlas en la oferta de servicios sociales.

Entre las reformas de esta etapa auspiciadas por los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, UCD, (1977-1982) cabe citar la correspondiente al sistema fiscal para hacerlo más progresivo. Por otra parte, las actuaciones de recorte del gasto social se reflejaron en la Ley Básica de Empleo (51/1980), que ante el rápido crecimiento del paro y de su peso monetario, redujo el acceso y período de disfrute de la prestación. La orientación hacia la universalización se refleja en la Ley 13/1982, de integración social de los minusválidos (LISMI), que estableció, entre otras prestaciones, un ingreso mínimo garantizado dirigido a las personas con minusvalías.

En 1982, accedió al gobierno el Partido Socialista Obrero Español, PSOE, con un programa de carácter reformista y una visión expansiva del bienestar. Pero la necesidad de ajuste económico y reconversión de la estructura productiva empujaron a que su política social estuviese supeditada a la política económica regida por el principio de "crecer para repartir" y preocupada por incentivar la competitividad y la inversión mediante la reducción de costes salariales.

### ***Segunda etapa: 1984-1988***

Entre 1984 y 1988 tanto el gasto social como el gasto público se estabilizaron y crecieron a menor ritmo que el PIB. La Ley 26/1985 (de racionalización de la estructura protectora de la Seguridad Social), pretendía recortar el gasto en pensiones mediante una ampliación del periodo mínimo de cotización, un nuevo sistema de cálculo y el endurecimiento de las condiciones de acceso. Esta ley estructuró la protección en tres niveles: (a) básico: de carácter universal, no contributivo, que establezca una pensión mínima en caso de necesidad probada; (b) ocupacional: seguros obligatorios de carácter contributivo y de reparto; y (c) voluntario establecido mediante capitalización con entidades de seguros y fondos de pensiones. La reforma de la Ley Básica de Empleo (Ley 31/1984) elevó su cobertura y puso en marcha una protección asistencial para parados con cargas familiares.

A partir de 1982, las Comunidades Autónomas comenzaron a promulgar sus propias leyes en las que establecen las bases para sus propios sistemas públicos de servicios sociales. Las autonomías recibieron las competencias del Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) extinguido definitivamente en 1985, y en algunos casos la gestión de los servicios sociales del INSERSO. Los Ayuntamientos habían ampliado su oferta asistencial residual y benéfica, y muchos profesionales que habían tomado parte en el trabajo comunitario de los años setenta entraron a formar parte de sus estructuras municipales. Estos elementos convirtieron a las administraciones autonómicas y locales en instrumentos activos e innovadores de los servicios sociales.

También se realizó un esfuerzo de universalización de los servicios sanitarios y educativos, creando sistemas mixtos (con participación de la iniciativa privada) que

asegurasen el acceso sin restricciones a todos los ciudadanos. Recuérdese que en 1985, se puso en marcha la Ley 8/1985, Reguladora del Derecho a la Educación, LODE y la Ley de Reforma Universitaria que regulaba la autonomía universitaria. En 1987, se aprobó la Ley General de Sanidad que crea un Sistema Nacional de Salud de tipo universalista.

A pesar de que se reanudó la concertación social, hubo un progresivo desencuentro entre la política desarrollada por el gobierno y las reivindicaciones de carácter social de los sindicatos van abriendo una brecha, en especial entre UGT y PSOE, proceso que culminó en la Huelga General de 14 de diciembre de 1988.

### *Tercera etapa: 1988-1992*

Al final del ciclo económico alcista, tanto los conflictos sociales que culminaron en la huelga general del 14 de diciembre de 1988, como los factores demográficos, la progresiva maduración institucional y la adquisición de una conciencia social sobre determinados derechos coincidieron en el aumento tanto del gasto (y del déficit) público como del social.

El aumento del gasto se destinó a una ampliación de tipo asistencial de la política social. La cobertura se amplió y se produjo una universalización del acceso al sistema de protección social. En él existían diferentes niveles de intensidad protectora, es decir persistía su fragmentación interna. Son precisamente los niveles inferiores, los asistenciales, los que se expanden, a la vez que se recorta y endurece el acceso a las pensiones o a las prestaciones por desempleo. La creación de pensiones de carácter no contributivo para personas mayores y minusválidas (Ley 26/90) en la Seguridad Social fue, quizá, la innovación más significativa. Esta ley introdujo también una prestación familiar por hijos a cargo, que supuso un cierto cambio de tendencia tras la práctica desaparición de la protección a la familia en los quince años anteriores. Las pensiones no contributivas, PNC, aspiraban a sustituir a otras pensiones de tipo asistencial como las del FAS y las derivadas de la LISMI (una sustitución que ha tenido un carácter gradual). En la misma dirección de universalización asistencial se produjeron otros cambios como la extensión e incremento de la cuantía de los subsidios por desempleo (Real Decreto Ley 3/1989).

En 1987, España se incorporó al II Programa de Lucha contra la Pobreza de la CEE, dos años más tarde que el resto de los países, con 16 proyectos (fue el país con mayor número de proyectos). Para ello se hizo necesaria la colaboración, al menos financiera, de diferentes administraciones públicas y privadas. Esta incorporación impulsó el debate nacional sobre la pobreza y enfrentó a distintas instituciones con su realidad (investigación e intervención) y los aspectos comparativos con Europa. Posteriormente, se participó plenamente en el III Programa ("Programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos", denominado Pobreza 3).

La creación en julio de 1988 del Ministerio de Asuntos Sociales supuso un paso adelante para completar y racionalizar la oferta de servicios sociales desde la Administración central. El nuevo Ministerio integró la Dirección General de Acción Social y el INSERSO, el Instituto de la Mujer, el Instituto de la Juventud, el Real Patronato de Educación y Atención de Deficientes y la tutela de la Cruz Roja, de la ONCE y de otras fundaciones benéficas privadas.

Por su parte las Comunidades Autónomas mediante desarrollo legislativo y transferencia competencial habían adquirido gran parte de las responsabilidades en el área de la asistencia social y de los servicios sociales. Pero sus organizaciones eran todavía de tipo benéfico, poco adaptadas a los principios universalistas que habían inspirado sus leyes de acción social. Esto se debía principalmente a la escasez de recursos de que disponían para modificarlas. En 1988 se puso en marcha el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales. Se trataba de un convenio administrativo de cooperación económica y técnica entre la Administración central y las Comunidades Autónomas (salvo la del País Vasco) para el establecimiento a nivel municipal de una red primaria de prestaciones básicas (información y orientación, ayuda a domicilio, alojamientos o albergues y prevención e inserción social). Se trataba de un instrumento de convergencia entre los diferentes niveles gubernamentales para garantizar una cobertura mínima para todos los españoles (asunto al que está dedicada la última sección de este capítulo).

Este ejemplo de colaboración entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos tuvo su contrapartida en el proceso de implantación de rentas mínimas de inserción son el objeto de análisis de la segunda y tercera parte de esta tesis.

El sistema sanitario culminó en 1989 -R.D.1088/1989- su lento proceso de universalización, materializándose el derecho a la salud de todos los ciudadanos aunque quedaba pendiente la mejora de sus niveles de eficiencia y de calidad. En cuanto al sistema educativo, la Ley de Ordenación del Sistema Educativo, Ley 1/199, LOGSE, ha supuesto un refuerzo del proceso de universalización educativa en sus diferentes niveles, lo que ha contribuido a mejorar la igualdad de oportunidades.

El año 1992 marca el final de esta etapa de crecimiento del gasto social. En el contexto internacional tiene lugar lo que G. Rodríguez Cabrero (1994) denomina 'segunda reestructuración de los estados del bienestar', a través de la cual los sistemas de protección social han tenido que adaptarse a los procesos de globalización económica, a la segmentación y diferenciación de los mercados de trabajo y al envejecimiento poblacional. Las orientaciones que han predominado son la flexibilización laboral y la contención de los costes salariales, freno de la protección a los contingentes migratorios y la asistencialización de los derechos sociales.

En España estas tendencias de reestructuración se han hecho patentes en el endurecimiento de las condiciones de acceso y disfrute de las pensiones contributivas y en la reforma del mercado de trabajo de 1994, que recortó el gasto en desempleo y en pensiones, a la vez que aumentó la flexibilidad laboral.

### ***b. Una caracterización del sistema de protección social español a comienzos de los noventa***

Del análisis global del período 1978-1996 pueden identificarse las siguientes tendencias: (i) el aumento del gasto social ha beneficiado a las prestaciones económicas de alta intensidad protectora, en especial a aquellas de carácter contributivo (pensiones,

desempleo, enfermedad); (ii) en la financiación del gasto han predominado las contribuciones de trabajadores y empleadores, a pesar de un incremento importante de la financiación estatal; y (iii) el gasto en prestaciones económicas es superior al destinado a la prestación de servicios (EUROSTAT, 1994; MISSOC, 1994; Rodríguez Cabrero, 1994). Este aumento del gasto no ha tenido un gran efecto redistributivo, salvo en lo referente a los sistemas sanitario y educativo los que han llevado a cabo la tarea redistribuidora.

Sin embargo, el sistema de protección social español ha ampliado su cobertura, es decir, ha universalizado el acceso y ha cerrado huecos al incorporar a nuevos colectivos. Esta universalización ha sido prácticamente total en el sistema sanitario y en el educativo de primaria y secundaria, pero también se han producido significativas expansiones en el de garantía de rentas y en el de servicios sociales<sup>59</sup>. Hay que precisar que esto no significa el reconocimiento universal de unos derechos sociales (en el sentido de ciudadanía social) sino una ampliación de la cobertura de las zonas más periféricas del sistema: los niveles del sistema de menor intensidad protectora y percepción discrecional. Este proceso se ha denominado 'universalización asistencializada' (Rodríguez Cabrero, 1994)<sup>60</sup>. Aunque con un impacto limitado en la lucha contra la pobreza, sí ha tenido consecuencias de integración y de mantenimiento de la paz social ante la precarización en la que se ha visto inmersa gran parte de la población fruto de la flexibilización del mercado de trabajo y del aumento del desempleo (Ayala, 1994).

Esta ampliación no ha significado la ruptura de la dualización entre los sistemas contributivo y asistencial. Sigue persistiendo una fuerte fragmentación de los sistemas de garantía de ingresos según la posición ocupada en el mercado de trabajo. Las prestaciones contributivas ocupan la posición central de un sistema dividido en diferentes regímenes de diferentes intensidades protectoras. Por otra parte la expansión de las prestaciones de tipo asistencial ha dado lugar a multitud de mecanismos escasamente coordinados<sup>61</sup> (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1994). Las Pensiones no contributivas proporcionan el derecho a percibir una prestación económica a personas inactivas. Las personas que no han accedido al empleo o que lo han hecho de forma precaria solo tienen derecho a prestaciones de menor intensidad protectora, discrecionales y estigmatizadoras, como es el caso de las rentas mínimas u otras ayudas asistenciales. Esta situación afecta a amplios colectivos como los jóvenes que no han accedido a su primer empleo, las mujeres con itinerarios laborales interrumpidos e inestables, o los trabajadores de sectores informales de la economía.

Con el desarrollo autonómico se ha producido una importante descentralización territorial de la política social, con lo que son tres los niveles gubernamentales en este área de actuación pública: Administración central, autonómica y local se coordinan y compiten entre

<sup>59</sup> El sistema de protección a la vivienda sigue siendo el auténtico punto negro del sistema de protección social español (Aznar, 1998).

<sup>60</sup> En esta línea, L. Moreno y S. Sarasa (1993) señalan el proceso de residualización o liberalización que se ha producido en el estado del bienestar español, razón por la que mantienen que se halla en una 'via-media' entre el modelo centroeuropeo conservador y el liberal anglosajón.

<sup>61</sup> La inexistencia o insuficiencia de una prestación da lugar al empleo de forma no adecuada o fraudulenta de otros dispositivos ya existentes y que tienen condiciones flexibles de acceso. Esto parece haber sucedido en España ante la insuficiencia de las prestaciones por desempleo, jubilación anticipada o la inexistencia de rentas mínimas, que ha dado lugar a un uso abusivo de las pensiones por minusvalía (Rodríguez Cabrero, 1994).

sí en el desarrollo de las políticas. El área más afectada han sido los servicios sociales que han crecido durante este periodo y han alcanzado un 1% de gasto sobre el PIB y un 6% del presupuesto de gasto de las Comunidades Autónomas. En un área donde, a comienzos de los años ochenta, no existía una legislación estatal, las Comunidades Autónomas han pretendido crear sus propios sistemas públicos de servicios sociales a partir de sus competencias constitucionales. Al mismo tiempo estas competencias han sido el techo para las aspiraciones universalistas y de igualdad de las legislaciones autonómicas de acción social y servicios sociales. Esta contradicción se ha solventado a través de la transferencia de competencias según criterios más amplios que la mera asistencia social. Otro factor de dinamización importante en este área ha sido la presencia de Ayuntamientos y Diputaciones que han transformado sus competencias de beneficencia social en servicios sociales públicos (Sarasa, 1993). Pero este proceso innovador se ha encontrado con dificultades tanto por la escasez de recursos de las comunidades autónomas para materializar sus aspiraciones como por la ausencia de una legislación que regule y controle las diferencias territoriales y asegure un nivel mínimo de cobertura a nivel nacional. En algunos casos se han ofertado soluciones de carácter parcial, como en el Plan Concertado, y en otros, se han desatado procesos de competencia territorial, como en el caso de las rentas mínimas de inserción. El resultado es la pluralidad institucional y competencial de los diferentes territorios que no asegura la homogeneidad de derechos de los ciudadanos de las diferentes autonomías.

Si bien en las etapas iniciales de la transición estuvieron dominadas por ideologías de tipo intervencionista, hacia mediados de los ochenta comienzan a abrirse paso ideologías pluralistas, acordes con el consenso sobre el *welfare-mix* o agregado del bienestar que se está desarrollando en los estados del bienestar occidentales. Para esta perspectiva el llamado tercer sector (sector altruista, voluntario o sin ánimo de lucro) es el principal protagonista de una sociedad activa y superadora de los límites, especialmente los financieros, del sistema de protección social. Pero su papel está poco reconocido legislativamente, no existen marcos reguladores de su actividad ni se dispone de mecanismos de información, control y evaluación. Tampoco existe un límite preciso de la etiqueta de 'tercer sector', que incluye realidades muy diversas, desde grandes instituciones tuteladas públicamente y organizaciones no gubernamentales, a pequeñas iniciativas locales. Sin embargo, el tercer sector depende en gran medida de la financiación pública, lo que contrasta con unas relaciones institucionales teñidas de desconfianza mutua y competencia por los recursos (tanto entre el sector público y el altruista como entre los diferentes sectores altruistas). Hay que añadir el protagonismo que la Iglesia Católica española mantiene en el sector altruista, al que parece haberse trasladado su enfrentamiento secular con los sectores liberales y socialistas. Recuérdese que en la década de los ochenta, las organizaciones confesionales se enfrentaron a los gobiernos socialistas que por su parte han favorecido a las grandes organizaciones bajo su tutela -ONCE o Cruz Roja (Casado *et alii*, 1994; Moreno y Sarasa, 1993; Rodríguez Cabrero, 1990; Sarasa, 1993).

La privatización, es decir, el papel de la iniciativa privada mercantil o lucrativa, ha sido tema constante del debate sobre la protección social: bien en los seguros sociales, como en la prestación de servicios. Su presencia es significativa en el sector sanitario español y en el sector educativo, aunque está perdiendo importancia, ha sido el sinónimo de la oferta de

calidad. También los seguros privados y voluntarios han crecido en especial desde la legislación de 1985. Se dispone de pocos datos sobre su participación en los servicios sociales pero en determinados sectores como el de cuidados a la tercera edad o el tratamiento de las toxicomanías su presencia está creciendo. Este protagonismo creciente de la iniciativa privada tanto lucrativa como no lucrativa, hace aconsejable que desde el sector público se auspicien los marcos de regulación, de información y control que aseguren la coherencia institucional y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, de acuerdo a los preceptos constitucionales.

En este repaso de los participantes en el agregado de bienestar es preciso observar el papel de la familia. Como en otros países mediterráneos la familia es un ámbito de distribución de recursos y cuidados de primer orden que ha servido de 'colchón' ante la ausencia de prestaciones sociales: inexistencia de cobertura del paro juvenil, bajos niveles de las pensiones, ausencia de servicios sociales (residencias, guarderías, centros de día) o baja calidad de la asistencia sanitaria. A modo indicativo, según los datos de la encuesta FOESSA de 1993 el 9% de las familias procuran atención en el hogar a personas dependientes, con más frecuencia en familias de menor nivel social, y un 40% proporciona ayudas a la familia extendida (Casado *et alii*, 1994). Son datos significativos, sobre todo cuando se tiene en cuenta la desaparición de la protección a la familia mediante la congelación de las prestaciones económicas desde 1974. Las mujeres son las más afectadas ya que, a pesar de los cambios que se han producido siguen siendo las responsables de los cuidados en el hogar y están asumiendo estas cargas sin un reconocimiento ni apoyo público de su papel. Las actuales tendencias normalizadoras, de apoyo económico del cuidado en el hogar en detrimento de la creación de servicios (pensiones no contributivas por hijos a cargo) y la distribución de prestaciones asistenciales según un criterio familiar (rentas mínimas de inserción) refuerzan al hogar como espacio y a la mujer como responsable de la distribución de cuidados a sus miembros.

Desde una perspectiva europea, se ha producido una convergencia de los niveles del gasto social españoles con el conjunto de los países de la Unión Europea. Su aumento en España durante los ochenta ha coincidido con el estancamiento, o con mínimos incrementos, en los países con mayores porcentajes de gasto. Además tanto los sistemas de protección social del Norte como los del Sur de Europa están viviendo el mismo tipo de presiones (demográficas y económicas) frente a las que están adoptando similares soluciones (reestructuración, asistencialización, privatización). Aunque el alcance de la UE en materia de política social es pequeño, sí constituye un ámbito de presión y consenso en cuanto a opciones a seguir en política social: contención del gasto, lucha contra la pobreza y exclusión mediante políticas de activación o reconocimiento del *welfare mix*.

Cabe destacar, finalmente, que la opinión pública española apoya su sistema de protección social de forma ambivalente. Al igual que el resto de los europeos los españoles lo consideran legítimado en función de sus logros, mostrando apoyos diferentes según los programas de los que se trate y muestran su preocupación por la carga fiscal que conllevan y por sus límites financieros. Como sucede en otros países del Sur de Europa, se manifiestan

igualmente altos niveles de insatisfacción y descontento en la provisión de algunos de sus servicios y prestaciones.

### ***3.4. La pobreza en el sistema de protección español***

En este apartado se va a prestar especial atención a aquellos aspectos relacionados con la pobreza en el estado del bienestar español. Se pretende explorar tanto los estudios o análisis que se han realizado sobre el problema como el proceso de formación de una serie de redes de protección social destinados a los colectivos que no acceden a otros recursos o prestaciones durante los años ochenta y noventa.

#### ***a. El estudio de la pobreza en España***

En los años sesenta y setenta, el estudio de la pobreza aparecía de forma marginal entre las investigaciones sobre la estructura y cambios sociales en España<sup>62</sup>. Tuvo una orientación cualitativa y siguió una metodología dispar. Hay que recordar, sin embargo, que la Fundación FOESSA, impulsada por Cáritas Española, llevó a cabo cuatro informes sociológicos sobre la situación social en España (1967, 1970, 1975, 1983) en los que la pobreza recibía una atención especial<sup>63</sup>. En los primeros informes se interpretaba la pobreza como un efecto de la industrialización y la urbanización entre las capas más desfavorecidas de la sociedad española y se incluía el estudio de la pobreza rural como un residuo de dichos procesos. La pobreza era analizada con un fenómeno de naturaleza absoluta, a través de umbrales contruidos con indicadores como el consumo calórico o la percepción de ayudas sociales. Con posterioridad, los resultados de los informes de los años setenta pasaron a reflejar que, a pesar de la crisis económica internacional, parecía darse una moderada reducción de las tasas de pobreza.

En los años ochenta, el estudio sobre la pobreza en España ha vivido un auge similar al que han tenido los estudios sobre la pobreza en el resto de Europa. También ha seguido una evolución hacia concepciones relativas y multidimensionales y se ha convertido en el objeto específico de distintas líneas de investigación. Uno de los primeros estudios fue realizado por EDIS como un encargo de Cáritas sobre 'pobreza y marginación' (EDIS-Cáritas, 1984). El punto de partida era la pobreza como una forma de desigualdad social, como un fenómeno estructural en conexión los factores individuales, culturales y de movilidad social. En este estudio se abandonaba la concepción de la pobreza como un hecho residual que aparecía vinculado al subdesarrollo y a las áreas rurales o semiperiféricas de las ciudades. Sus conclusiones fueron contundentes y promovieron un debate público relevante<sup>64</sup>. Su difusión

---

<sup>62</sup> Como han señalado en una revisión reciente L. Ayala y V. Renes (1998)

<sup>63</sup> Con anterioridad, Cáritas Española había publicado tres volúmenes con el Plan CCB (Comunicación Cristiana de Bienes) sobre la realidad social en España.

<sup>64</sup> Como lo muestran el eco y la permanencia en el debate público y político que ha tenido la cifra de ocho millones como volumen de la pobreza en España.



estuvo unida a un postura de reivindicación de Cáritas frente a la Administración Pública. Los estudios sobre pobreza comenzaron a multiplicarse y nuevos actores sociales, como las Comunidades Autónomas entraron en el debate y propusieron alternativas para erradicarlo.

Al mismo tiempo, el Ministerio de Trabajo a través del Instituto de Estudios Laborales de la Seguridad Social (IELSS) realizó otro estudio cuyo objeto fue no sólo medir el volumen de la pobreza sino también medir la eficacia de la actuación pública. (Alcover y Vila, 1984). Aunque sus resultados no están publicados según otros trabajos no difieren mucho de los del estudio de EDIS-Cáritas (Ayala y Renes, 1998; Casado, 1989a). Ambos estudios tuvieron como punto de partida una nueva definición de pobreza que aparecía en los programas e investigaciones europeos sobre la pobreza, próxima a la concepción de 'privación relativa' de P. Townsend (1993).

También a mediados de los ochenta se inició una línea de investigación sobre la pobreza basada en datos oficiales, en especial las Encuestas de Presupuestos Familiares (y las Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares) (Bosch, Escribano y Sánchez, 1989; Martín Reyes, García Lizana y Fernández Morales, 1989; Ruiz-Castillo, 1987). Eran análisis conjuntos de desigualdad y pobreza con una visión que ha sido calificada de economicista y formalista.

Otra línea de estudios fue la iniciada por algunas Comunidades Autónomas y por otros organismos (por ejemplo, las diócesis junto con Cáritas diocesanas) sobre las realidades de pobreza en ámbitos territoriales concretos. El Gobierno Vasco realizó la primera de ellas en 1986, en un contexto de declive industrial. Los resultados de este primer estudio del Gobierno Vasco, que incorporaba un nuevo enfoque del problema así como nuevas técnicas de medición, tuvieron gran trascendencia política y, posteriormente, influencia en la elaboración de políticas de rentas mínimas y en la realización de otros estudios sobre este tema por parte de otras Comunidades Autónomas (Gobierno Vasco, 1987). Algunos ejemplos de estos estudios son el Mapa de la Pobreza de Cataluña (Aiguabella, 1989) o el estudio realizado de EDIS, encargado por Cáritas sobre la pobreza en la Diócesis de Madrid (EDIS-Cáritas, 1989).

Todos estos esfuerzos de medición del problema incorporaron de una u otra manera concepciones de pobreza relativas y multidimensionales, siguiendo el hilo de las propuestas conceptuales europeas que ya se han descrito en el capítulo anterior. Se hablaba, también, de dualización social y de las nuevas realidades de pobreza, lo que se ha dado en llamar 'nueva pobreza', por ejemplo jóvenes en busca de empleo, desempleados de larga duración o mujeres con cargas no compartidas, por citar algunos casos <sup>65</sup>(Casado, 1989a). En cuanto a los resultados de estos estudios, se puede señalar que tienen en común que indican una tendencia a la baja de las tasas de pobreza en el segundo lustro de los ochenta.

En los años noventa, la investigación sobre la pobreza en España se ha multiplicado, dando continuidad a la que se produjo en los años ochenta. Por una parte, se han desarrollado

---

<sup>65</sup> En los primeros Informes FOESSA se reservaba la denominación de nuevos pobres a los que viniendo del campo se instalaban en la periferia de las ciudades y vivían en condiciones de pobreza. Mientras que a partir de la crisis del 73 haría referencia a aquellos afectados por el desempleo. Esto también aparece claro en *Pobreza y marginación* (EDIS-Cáritas, 1984).

nuevos estudios sobre fuentes estadísticas como las Encuestas de Presupuestos Familiares y la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (Martín-Guzmán y Bellido, 1994; Ruiz-Huerta y Martínez, 1994) u otro tipo de fuentes como los datos del IRPF (Salas, 1994). A estas fuentes de datos se han añadido la producción de otras nuevas como el Panel Europeo de Hogares (PHOGUE) diseñado con el propósito de obtener datos comparativos sobre ingresos y condiciones de vida de los hogares privados. La Fundación FOESSA introdujo en su *V Informe sociológico* una serie de cuestiones orientadas a medir el fenómeno (FOESSA, 1994) y Cáritas junto con EDIS ha llevado a cabo una extensa encuesta monográfica sobre el tema (EDIS *et alii*, 1998)<sup>66</sup>. También se han producido un buen número de estudios sobre territorios concretos, llevados a cabo por las propias Comunidades Autónomas como paso previo a la instauración de nuevas políticas sociales, en especial, los programas de rentas mínimas de inserción. En algunos casos se están produciendo una réplica de los primeros estudios de los años ochenta como puede considerarse al estudio de Cáritas 1984 ya citado o al realizado por el Gobierno Vasco en 1996 (respecto al de 1986) (Gobierno Vasco, 1997). En los que se refleja la intención de dar continuidad a la investigación de la pobreza y analizar los cambios que se producen a lo largo del tiempo en sus características y volumen.

En los estudios más recientes se pone de manifiesto la dificultad para reducir las tasas de pobreza en los primeros años noventa, tras el paso de una etapa de crisis económica. Los resultados del estudio recientemente realizado por Cáritas Española (EDIS *et alii*, 1998) muestran un aumento en la desigualdad y una pérdida de posiciones de las rentas más bajas en los primeros años noventa, rompiendo la tendencia que se había dado en los años ochenta.

En esta última década, y respecto a su conceptualización, hay que reseñar que ha aparecido el concepto de exclusión social como objeto de análisis que pugna con el de pobreza para definir a los sectores más desfavorecidos de las sociedades europeas. En este sentido, los trabajos desarrollados en la implantación de algunos programas autonómicos de rentas mínimas han dado contenido a este concepto y han influido en su utilización en otros trabajos (Laparra, Gaviria y Aguilar, 1996).

## **b. Las respuestas a la pobreza en España**

La lucha contra la pobreza se constituye como uno de los objetivos que de cualquier sistema de protección social. Sin embargo, el interés, como en el resto de esta tesis, se centra en el desarrollo de las parcelas de dicho sistema de protección destinadas a los colectivos más desfavorecidos o que tienen mayor riesgo de caer en situaciones de pobreza. Esto significa describir los componentes de la 'última red de seguridad' frente a la pobreza, marginación, exclusión o miseria y por lo tanto, a los sistemas de protección asistencial, es decir aquellos destinados a los no protegidos por los otros sistemas y en situación de necesidad demostrable.

---

<sup>66</sup> Este estudio puede interpretarse como una continuación del llevado a cabo en 1984 (EDIS-Cáritas, 1984). Sus datos provienen de estudios parciales en los que se llevó a cabo una serie de encuestas sobre un cuestionario específico realizado por EDIS a las familias pobres (aquellas que se encuentran bajo el umbral del 50% de la renta media disponible), con el resultado de una muestra de 29.592 familias. Los distintos trabajos de campo se han realizado entre 1994 y 1996.

Antes de pasar a describir los componentes de la 'última red' española, es de utilidad distinguir entre los conceptos de asistencia social y de servicios sociales. Ambos se suelen presentar como sinónimos.

Por asistencia social se va a entender la técnica de garantía de renta basada en la comprobación de recursos (Gough, 1997). Sus características son la orientación hacia la insuficiencia de recursos del asistido, un carácter residual y complementario de los seguros sociales, la gratuidad de sus prestaciones (con la posibilidad de exigir contraprestaciones), el acceso a través de la demostración de la necesidad, y, en principio, financiación a través de ingresos fiscales<sup>67</sup>. También se diferencia de la beneficencia pues funciona como un servicio público y se destina a la garantía de unos recursos mínimos en lugar de a la mera subsistencia material. También se diferencia de la beneficencia pues funciona como un servicio público y se destina a la garantía de unos recursos mínimos en lugar de a la mera subsistencia material (Alonso y Gonzalo, 1997).

Bajo el término servicios sociales se quiere hacer referencia al llamado sexto sistema de servicios sociales, también conocido como servicios sociales personales o generales (Kahn y Kamerman, 1987)<sup>68</sup>. La revisión de la literatura al respecto muestra diferentes intentos de definición de este sexto sistema. Sus objetivos son el logro del mayor bienestar del individuo y su plena integración social. Sus contenidos han evolucionado desde el control y la ayuda material a personas con problemas a incluir también a tareas de desarrollo y socialización de personas en situaciones ordinarias y la intervención con familias y comunidades. Siguiendo a G. Rodríguez Cabrero (1997) se puede considerar que los años ochenta han sido los de institucionalización de los servicios sociales en España, mientras que los años noventa han sido los de su consolidación y crítica.

Las fronteras entre conceptos se hacen confusas en los mismos sistemas de protección. Así, los servicios sociales ofrecen prestaciones asistenciales pero también algo más (bienestar e integración). La Seguridad Social española ofrece también prestaciones asistenciales, que no son exclusivas de los servicios sociales (como las prestaciones no contributivas). E incluso, los seguros sociales pueden ofrecer servicios sociales (como en el caso del INSERSO previo a las transferencias a las comunidades autónomas). Es decir, se trata de un sistema y una técnica de protección social que son diferentes pero que pueden estar unidos, separados o superpuestos. En España, como en otros estados del bienestar, la asistencia social y los servicios sociales han seguido desarrollos paralelos y convergentes, lo que les supone una misma identidad. A continuación se va a plasmar los elementos fundamentales de su desarrollo en los últimos años.

---

<sup>67</sup> El Tribunal Constitucional en 1986 determinaba que se trata de "una técnica pública de protección social, que se distingue de la asistencia clásica donde históricamente se enraiza"; en ese momento fuera de la Seguridad Social (Sentencia de Tribunal Constitucional nº 146/1986, 25 de noviembre). Según dicha sentencia el hecho de que se reconozca en el texto constitucional como competencia autonómica no impide que puedan existir políticas de asistencia social que sobrepasen el marco de las Comunidades Autónomas, referidas al conjunto del país. La intervención de la Administración Central se justificará por "la necesidad de garantizar la igualdad y no la uniformidad, aunque las Comunidades Autónomas pueden mejorar los niveles mínimos fijados con arreglo a los principios constitucionales de autonomía y solidaridad. (Alonso y Gonzalo, 1997).

<sup>68</sup> Los otros cinco sistemas de protección social serían los sistemas de mantenimiento de ingresos, educativo, sanitario, de vivienda y de empleo (Kahn y Kamerman, 1987).

*1978-1987: Creación de sistemas autonómicos de servicios sociales*

Con la Constitución de 1978 se inició un importante proceso de cambio tanto para el sistema de servicios sociales como para la garantía asistencial de ingresos. Como ya se ha indicado con anterioridad, según este texto las Comunidades Autónomas podían asumir competencias exclusivas en materia de asistencia social (Art. 148.1.20) pero, en general no aparece una definición, ni una regulación clara de asistencia social y de servicios sociales, aunque sí hay diversas referencias a los mismos<sup>69</sup>.

Dada la indefinición del texto constitucional, todas las Comunidades Autónomas asumieron en sus Estatutos de Autonomía una amplia gama de funciones y servicios que incluían tanto la asistencia social, los servicios sociales, el bienestar social, el desarrollo comunitario y la promoción social. Los acuerdos y convenios de traspaso a las Comunidades Autónomas incluyeron materias diversas como centros y establecimientos, unidades administrativas y las ayudas del Fondo de Asistencia Social ubicados en la Administración Central, pero no los ubicados en la Seguridad Social (INSERSO y asistencia social).

A partir de una interpretación expansiva del término constitucional de asistencia social, las Comunidades Autónomas (entre 1982 y 1993) tomaron la iniciativa legislativa y elaboraron un conjunto de leyes, que bajo diferentes denominaciones (pero en ningún caso se refieren a la asistencia social) estuvieron orientadas a establecer sistemas autonómicos de servicios sociales.

A pesar de que la duración de este proceso legislativo autonómico (hasta 1993), se puede señalar que estas leyes autonómicas de servicios sociales muestran inquietudes, principios y orientaciones similares (Aznar, 1994) algo que se ha valorado como un proceso de mimetismo (Beltrán, 1991). Las diferencias suponen la incorporación progresiva de 'mejoras' y responden a ciertas diferencias de los partidos que ocupaban los Gobiernos Autonómicos<sup>70</sup> (Casado *et alii*, 1994).

Entre los rasgos comunes de estas legislaciones cabe destacar la adopción de un principio de descentralización. Según este principio, la Administración Local tiene el papel relevante en la gestión de los servicios sociales. Esta atribución de responsabilidad viene marcada por la distribución de competencias de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local que establece que los servicios sociales serán competencia de la Administración Local en los municipios con más de 20.000 habitantes. Sin embargo, las Comunidades Autónomas (salvo el caso del País Vasco) se reservaron competencias fuertes como la de legislación, planificación y coordinación entre administraciones y con la iniciativa privada.

Estas leyes autonómicas también mostraron una inequívoca vocación de innovación tanto en la organización técnica como en los objetivos que debían guiar los servicios sociales

---

<sup>69</sup> Asistencia social aparece como un ámbito competencial de las Comunidades Autónomas (art.148.1.20). Y también hay una referencia en el art.41 en la que se afirma que la Seguridad Social ha de garantizar la "asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad". En cuanto a los servicios sociales, éstos son referidos en el art. 50 con respecto a las personas de la tercera edad. Además las referencias a ambos se encuentran constitucionalmente inmersas en las políticas sociales de atención a diversos sectores sociales (Alonso y Gonzalo, 1997).

<sup>70</sup> Leyes del Norte, Ley de Madrid y otras del PSOE y Leyes de centro-derecha.

como un sistema público, universal e igualitario. Se procuraba superar el sistema de beneficencia, su orientación exclusiva a los colectivos más necesitados y su estigmatización a través de unos servicios públicos destinados a gente corriente en situaciones ordinarias. La mayoría de estas leyes fundamentaron además un modelo técnico organizativo en dos niveles (servicios de primer nivel o generales y servicios sociales especializados) e introdujeron instrumentos para la participación ciudadana y de la iniciativa social.

Estas líneas de renovación también llegaron a las instituciones y ayudas asistenciales de las Diputaciones y Ayuntamientos, que reelaboraron sus programas y renuevan sus instituciones para abandonar los criterios de beneficencia. Las Diputaciones y Ayuntamientos, además de las responsabilidades que les otorgan las Leyes de Servicios Sociales y la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985), mantienen la herencia de instituciones y ayudas asistenciales. Los años ochenta significaron también un proceso de transformación de las instituciones benéficas en instituciones de asistencia moderna. Los Ayuntamientos van a asumir la creación de redes de servicios sociales generales, de atención primaria y dirigidos a toda la ciudadanía. Al mismo tiempo se inicia un proceso de formación y consolidación profesional, especialmente de los trabajadores sociales.

Estos proyectos progresistas se toparon con insuficiencias económicas y políticas para su materialización, teniendo que apoyarse en un limitado sector privado no lucrativo<sup>71</sup> y sin poder garantizar a menudo la efectividad de las subvenciones públicas concedidas a dicho sector (Rodríguez Cabrero, 1990). Un problema acuciante fue el de la escasa capacidad de financiación de la Administración local que debía sostener la gestión de los servicios sociales. Los servicios sociales municipales se han enfrentado con serias carencias de recursos para cumplir con este principio de atención cercana al ciudadano.

Por otra parte, estos procesos autonómicos limitaron las competencias en asistencia social y servicios sociales de la Administración Central. En ocasiones, la intervención central entró en conflicto competencial con las Comunidades Autónomas que fue resuelto en el Tribunal Constitucional (véase Alonso y Gonzalo, 1997). En 1986, una Sentencia del Tribunal Constitucional (146/1986 de 25 de noviembre) dictaminó que el hecho de que la asistencia social se reconociese en el texto constitucional como competencia autonómica no impedía que pudiesen existir políticas de asistencia social que sobrepasasen el marco de las Comunidades Autónomas, referidas al conjunto del país. En ella se justificó la intervención de la Administración Central para garantizar la igualdad, no la uniformidad, entre las Comunidades Autónomas que, por su parte, podrían mejorar los niveles mínimos fijados con arreglo a los principios constitucionales de autonomía y solidaridad. Por todo ello, el ámbito de actuación en servicios sociales en el ámbito central más importante es de la Seguridad Social (cuyas competencias son exclusivas del Gobierno Central).

Entre las iniciativas de la Administración Central de la época se puede destacar también la Ley 13/1982 de integración de minusválías (LISMI). Esta ley preveía un subsidio

---

<sup>71</sup> En toda la legislación sobre servicios sociales de la época se reconoce la importancia de esta iniciativa privada no lucrativa. Se trata de un sector que debido a esta expansión del sistema público vive una transformación importante adaptándose a nuevas metodologías de trabajo y orientaciones profesionales.

de garantía de ingresos mínimos para personas con minusvalía reconocida (superior al 65%) entre todo un conjunto de medidas<sup>72</sup>. También, entre los años 1983 y 1984, el Gobierno Central socialista protagonizó una iniciativa frustrada a favor de una ley nacional de servicios sociales. Esta ley tendría como supuesto básico la integración de los servicios sociales en la Seguridad Social (por lo que se dispondría de base competencial) (Casado *et. alii*, 1994).

### ***1988-1995: Desarrollo de prestaciones asistenciales***

Se puede señalar el año 1988 como el del inicio de otra etapa en el desarrollo de los servicios sociales, al mismo tiempo que se produce una fase de expansión del gasto social. La creación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988 mostraba una preocupación por el desarrollo de una área que había estado lastrada por su inclusión en el Ministerio más potente de Trabajo. Las prioridades del Ministerio eran la igualdad de oportunidades, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y la consolidar el sistema público de servicios sociales.

Sin embargo, su intervención seguía planteando serios problemas debido a este proceso de concentración de competencias en las Comunidades Autónomas. Incluso hubo se mantuvieron opiniones contrarias a la creación de este Ministerio que carecía de asuntos sobre los que legislar y gobernar (Beltrán, 1992). Para evitar problemas competenciales, la acción del Ministerio se ha llevado a cabo por una vía indirecta a través de acuerdos con las Comunidades Autónomas que se han materializado en Planes Generales que no han adquirido rango de norma (Gerontológico, Drogas, Plan de Igualdad de la Mujer, Juventud o Prestaciones Básicas) (Alonso y Gonzalo, 1997). Los esfuerzos del Ministerio estuvieron dirigidos a proporcionar recursos y ordenar el sistema, siguiendo la estructura resultante las Leyes autonómicas de Servicios Sociales y preparando las estructuras para la recepción futura de los servicios del INSERSO.

Entre estos Planes desarrollados por el Ministerio, hay que destacar el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales (desde 1987). Se trata de un convenio administrativo de cooperación económica y técnica entre la Administración central y la Comunidades Autónomas para el establecimiento de una red primaria de prestaciones sociales básicas (servicios básicos y equipos multiprofesionales, albergues y casas de acogida) que se centran en la creación de servicios sociales de base. Este convenio fue firmado con todas las CC.AA. (salvo la del País Vasco). Se pretendía solventar además el problema de financiación de las Administraciones Locales, mediante un sistema de financiación tripartito (local, autonómica y central)<sup>73</sup>.

La Administración Central proyectaba también la ampliación de las prestaciones de la Seguridad Social hacia el área no contributiva. Las pensiones no contributivas (PNC) de la Seguridad Social se pusieron en marcha en 1991 tras la Ley 26/1990. Se trata de las primeras

---

<sup>72</sup> D. Casado (Casado *et alii*, 1994) reconocía que las prestaciones económicas habían constituido el principal éxito de la Ley: pasando de 7.026 beneficiarios en 1985 a 204.945 en 1989. Se produjo una invasión del espacio administrativo de los minusválidos convencionales por los 'nuevos minusválidos' -personas con enfermedades mentales, enfermedades invalidantes y ancianos con deterioros diversos. En realidad, estas prestaciones cubrieron en parte la protección frente a la pobreza ante la ausencia de prestaciones asistenciales de otro tipo.

<sup>73</sup> Agranoff (1993a) emplea el Plan Concertado como ejemplo de relaciones intergubernamentales de colaboración y de gestión intergubernamental en el desarrollo de políticas públicas del Estado de las Autonomías.

garantías de ingresos de la Seguridad Social basadas en su acceso a través de la comprobación de recursos. Supuso la universalización del derecho a pensiones de jubilación e invalidez y a prestaciones económicas por hijo para personas con escasos o nulos recorridos contributivos y con una situación de escasez económica demostrable (en la comprobación se tienen en cuenta los ingresos de toda la unidad familiar). Las pensiones no contributivas sustituyeron a las pensiones de tipo asistencial como las del FAS y la LISMI, pero existía la posibilidad de mantenerlas si se disfrutaba de ellas en el momento en que se establecieron las pensiones no contributivas o si se estaban solicitando en ese momento, por lo que en actualidad conviven ambos sistemas.

Al mismo tiempo que estas iniciativas de la Administración central, las administraciones autonómicas iniciaban una de sus iniciativas más innovadoras en este campo, la implantación de los programas de rentas mínimas de inserción (a los que estarán dedicados los restantes capítulos). A partir del año 1988 y en especial en 1989, las referencias a las rentas mínimas garantizadas se hacen más presentes en los debates sobre la política social española. En ellas se nota una clara referencia al contexto europeo, no sólo haciéndose eco de las recomendaciones y declaraciones para la instauración de este tipo de políticas como un forma de solidaridad ante las nuevas situaciones de pobreza, sino también de los procesos de elaboración política tanto en el seno de la CEE como de otros países europeos. El Gobierno Vasco anunció su intención de poner en marcha un programa de salario social en 1988. La Administración central criticó la medida, centrándose en sus efectos negativos previsibles y sugiriendo que este tipo de medidas fomentan la pereza. Como señala R. Aliena (1991), esta polémica tuvo eco en los medios de comunicación, pero ha carecido de sofisticación y claridad. Ambas posiciones no parecían fundamentarse en el conocimiento de las opciones o alternativas opuestas. Sin embargo, los defensores de la medida emplearán como argumento fundamental que su objetivo es la inserción, lo que se convertirá en la característica principal de los programas. Las rentas mínimas de inserción se introducen en el marco de políticas de mantenimiento de ingresos, en el nivel inferior del sistema, junto con las prestaciones no contributivas. No se trata de una superposición ni de una política duplicada.

Los servicios sociales de la Administración local son los principales responsables de la gestión de estos programas de rentas mínimas de inserción, lo que ha supuesto una fuerte carga de trabajo además de una sujeción a una orientación muy específica hacia la inserción social. También disponen de distintas prestaciones y ayudas monetarias de carácter no monetario (como las ayudas de emergencia social o algunas prestaciones previstas por el Plan Concertado) que dependen de los recursos y la voluntad de las autoridades municipales. Estas ayudas se caracterizan por la desigualdad y discontinuidad.

En 1996, se ha culminado el traspaso de la gestión y la ejecución de los servicios sociales que quedaban todavía en la Seguridad Social, es decir los servicios de tercera edad y minusvalías y otras funciones asistenciales del INSERSO, a todas las Comunidades Autónomas. Entre ellas se encuentra la gestión de las Pensiones no Contributivas. En estos casos, la Administración Central se reserva competencias en materia de legislación básica y de régimen económico. Como plantean los expertos, esto ha añadido la dificultad ya que un

mismo sistema, dentro de las Comunidades Autónomas, tiene que organizar dos sistemas entre los trasposos del Estado y los de la Seguridad Social (Alonso y Gonzalo, 1997).

### *La composición fragmentada de la 'última red'*

En resumen, la implantación de sistemas públicos de servicios sociales se ha completado con una acumulación de responsabilidades de prestaciones de tipo asistencial. Se puede decir también que se ha tendido a agrupar la gestión de lo asistencial en los servicios sociales. A las ayudas asistenciales que se gestionaban desde el principio se han ido añadiendo las prestaciones de minusvalías LISMI (ambas en proceso de extinción pero todavía en funcionamiento), las pensiones no contributivas y las rentas mínimas de inserción. También distribuyen ayudas económicas de carácter no periódico que dependen de los recursos y la voluntad de las autoridades municipales. En definitiva y a pesar de las discusiones competenciales, el conjunto de recursos que proveen de los mínimos para la subsistencia y la integración a aquellos ciudadanos y familias que carecen de ellos, es decir 'última red' de protección frente a la pobreza han tendido a ubicarse en la recién construida red de servicios sociales<sup>74</sup>.

En este proceso, servicios sociales y asistencia social se han convertido en sinónimos, lo que ha planteado problemas para la identidad de los servicios sociales. Por una parte, se han enfrentado a la tarea de integrar toda una serie de prestaciones de origen y financiación diversos y no se ha superado la fragmentación del sistema. Por otra, el desarrollo y legislación de los servicios sociales, tanto en las Leyes autonómicas como en el Plan Concertado, tuvo orientación universalista y generalista (unos servicios sociales para todos). Sin embargo, sus programas y prestaciones, como las rentas mínimas o las pensiones no contributivas, son asistenciales y se destinan a los más pobres (Aguilar, Corera, Gaviria y Laparra, 1990). La cultura y los profesionales de los servicios sociales se mueven entre la universalización y la sectorialización sin una orientación definida (Serrano y Arriba, 1998).

El principio de descentralización propuesto en la legislación autonómica ha sido limitado. Por una parte, el protagonismo de los gobiernos autonómicos pesó en que éstos se reservasen una buena parte de responsabilidad y capacidad de decisión en el funcionamiento de los servicios sociales. Por otra parte, la escasez de recursos municipales ha limitado también su autonomía. Los gobiernos autonómicos y central han puesto en marcha estos programas y prestaciones que los servicios sociales municipales gestionarán. Esto ha significado una cierta recentralización ya que estos gobiernos se han reservado un papel importante en la toma de decisiones (como en los programas de rentas mínimas) o han organizado y planificado centralizadamente (como en el caso del Plan Concertado).

Este desarrollo de un sistema público de servicios sociales y una red de protección asistencial significan una expansión de todo el sistema de protección al mismo tiempo que



disminuía su intensidad (Rodríguez Cabrero, 1997). Esta ampliación ha tenido un carácter asistencialista, es decir un mayor número de personas pueden acceder a prestaciones pero éstas están vinculadas a la demostración de la situación de necesidad y de menor intensidad. Otros aspectos que habría que confirmar es hasta que punto este sistema asistencial está supliendo los recortes de los sistemas de protección de derechos o contributivos (algo que parece confirmarse en la última parte de la tesis) y si categorías que habían accedido en otros tiempos a prestaciones contributivas hoy en día no tienen esta posibilidad (Serrano y Arriba, 1998).

<b>Cuadro 3.2.</b> <b>Protección social y sistemas de protección</b>		
<b>Técnicas de protección</b> <b>Sistemas de protección</b>	<b>Asistencia social :</b> <b>.No contributivo</b> <b>.Según necesidades</b>	<b>Seguro Social:</b> <b>.Contributivo</b>
<b>Seguridad Social (Administración central)</b>	<b>.Asistencia Social (sin recursos)</b> <b>.Pensiones no Contributivas (jubilación, invalidez y prestaciones familiares por hijos a cargo) (legislación y régimen económico)*</b> <b>.Subsidio de desempleo (Necesidad)</b> <b>.Complementos de mínimos (no contributiva)</b>	<b>.Pensión de la Seguridad social (Jubilación, Invalidez, Supervivientes)</b> <b>.Prestación por desempleo</b>
<b>Redes de Servicios sociales (Autonómicas y Locales)</b>	<b>.Asistenciales (FNAS) (en extinción)</b> <b>.LISMI (en extinción)</b> <b>.Rentas mínimas de inserción</b> <b>.Otras ayudas no periódicas (ayudas de emergencia social)</b> <b>.Pensiones no contributivas (gestión: INSERSO/Comunidades Autónomas)*</b>	

La expansión del sistema de protección social español se caracteriza en los últimos años por un proceso de segmentación entre protección contributiva (acceso a través del empleo aunque da acceso a un derecho limitado) y asistencial (Rodríguez Cabrero, 1998a). En la actualidad se puede hablar de la existencia de distintos sistemas de protección asistencial, fragmentados y jerarquizados. La última red tiene diversos niveles ordenados según una

<sup>74</sup> Hay dos prestaciones asistenciales que no son distribuidas por los servicios sociales. Una es el complemento de mínimos de pensiones contributivas de la Seguridad Social que asegura un complemento hasta cubrir un determinado mínimo a las pensiones muy bajas. La otra está constituida por los diferentes tipos de prestaciones asistenciales por desempleo. Ninguna de las dos es prestación contributiva, pero ambas son extensiones de la prestación contributiva, por lo que su acceso es restringido. A éstas hay

lógica jerárquica en función de la capacidad de trabajo (a mayor lejanía del mundo laboral mayor elegibilidad y mayor discrecionalidad) que coincide con una lógica de ordenación territorial (inferior nivel gubernamental, menor elegibilidad y mayor discrecionalidad). Es decir están planteados de forma que sean incompatibles y los de los niveles inferiores exigen que no se tenga posibilidad de acceder a los superiores (en el caso de las rentas mínimas de inserción es muy claro). Como señalan Aguilar, Gaviria y Laparra (1995: 37), “el grado de garantía de derecho de protección y su universalidad varían notablemente, así como la dureza de los requisitos, de los condicionantes y de las obligaciones de la persona perceptora”. En realidad, se puede afirmar que se ha dado un reparto jerárquico de las competencias, acorde con la propia jerarquía interna de las prestaciones:

- a) una red de seguro social destinado a los participantes en el mercado de trabajo en manos de la Administración central
- b) una red secundaria asistencial destinada a subsidiar a los excluidos del mercado laboral en manos de las administraciones autonómica y local.

Este desarrollo de un sistema de servicios sociales y la expansión de la protección asistencial han supuesto un reto importante para las entidades privadas no lucrativas que participan en esta ‘última red’. Este sector ha cambiado su estructura adaptándose con gran flexibilidad a estas nuevas condiciones. Desde organizaciones grandes y tradicionales en el sector como Cruz Roja o Cáritas han encontrado importantes fuentes de financiación pública para actividades que ya desarrollaban o que han comenzado a desarrollar. Muchas de estas actividades significan una renovación profesional y metodológica importante. Por último, son estas organizaciones las que ofrecen respuesta a los sectores que no pueden acceder a los dispositivos públicos de protección social o incluso lo complementan. Son por lo tanto los últimos dispositivos de la ‘ultima red de seguridad’ (Rodríguez Cabrero, 1997).

---

que añadir el subsidio de desempleo agrario para eventuales de carácter no contributivo y de aplicación en Andalucía y Extremadura.



## **Parte II**

# **La implantación de las políticas de rentas mínimas de inserción en España**

Las políticas autonómicas de rentas mínimas de inserción han supuesto, como se ha analizado en el capítulo anterior, una ampliación del sistema de protección social español a comienzos de los años noventa. Las políticas autonómicas de salarios sociales o rentas mínimas de inserción son un conjunto de programas con características comunes no sólo por sus contenidos sino porque se implantaron de forma concatenada y se han situado como componentes residuales del sistema de protección social. Se ubican en dicho sistema como las últimas ayudas periódicas públicas debido a su intensidad protectora inferior a otras prestaciones.

A pesar de que este conjunto de programas no supone un porcentaje importante del gasto social y que su cobertura no es muy significativa, su posición estratégica como último mecanismo de protección y su origen como iniciativa innovadora de las Comunidades Autónomas lo hace especialmente atractivo para conocer los diferentes aspectos del sistema de protección. Han suscitado atención tanto en medios políticos, sociales y académicos, por lo que se puede decir que han tenido cierta visibilidad, a pesar de la limitación de su alcance y presupuesto.

Este segundo apartado está dedicado al análisis de los procesos de implantación de estos programas, un aspecto que ha recibido menor atención académica. Se pretende examinar cómo fue el desarrollo y cómo se formularon los problemas y los programas hasta el momento de su puesta en marcha. De forma más específica se pretende recoger las cuestiones que se plantearon, los actores que tomaron parte y sus formas de interacción en estos procesos de elaboración de programas de rentas mínimas. Con ello, también se ha pretendido dar una visión de conjunto de dichos procesos, pero la dispersión de los datos y la heterogeneidad de estos procesos autonómicos hacen complejo su estudio.

El diseño de la investigación ha procurado dar cuenta tanto del conjunto del proceso como de su diversidad y adaptación a los diferentes contextos autonómicos. El apartado se organiza en dos capítulos que se centran en estas dos fases de la investigación. En el primero de ellos (capítulo cuarto) se exponen los principales resultados del análisis conjunto de las Comunidades Autónomas y en el segundo (capítulo quinto) el de los dos análisis de caso: País Vasco y Madrid.

## **Capítulo 4**

### ***El proceso de implantación de las rentas mínimas de inserción en España***

La investigación sobre las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas no ha sido exhaustiva pero no se puede decir que sea inexistente ni insuficiente. Aparte de las monografías sobre distintas Comunidades Autónomas, se han producido estudios sistemáticos y comprensivos sobre sus contenidos y efectos (véase por ejemplo Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995; Ayala, 1997; Gobierno Vasco, 1991a). Sin embargo, estas evaluaciones conjuntas se han encontrado con el grave problema de la diversidad y dispersión de los datos que permiten la investigación. Este capítulo, dedicado al análisis conjunto de su proceso de implantación (desde la definición del problema hasta su elaboración, siguiendo una consideración clásica de los ciclos de las políticas públicas), ha hallado el mismo tipo de dificultades.

Un conjunto de factores hace relevante el estudio de este proceso de implantación de los programas de rentas mínimas:

- Es una ampliación del sistema de protección social en un periodo de transformación de los estados y políticas del bienestar social (que puede ser interpretado como racionalización o como recorte).
- Tiene lugar junto con el cambio de las concepciones sobre el problema de la pobreza y de las políticas sociales destinadas a solucionarlo, es decir, en un contexto cambiante de las narraciones causales de pobreza.
- Se trata de un proceso innovador impulsado por las Comunidades Autónomas como actores y ejecutores de estas políticas públicas.
- Toman parte distintos actores con intereses y argumentos diferentes.

Para la reconstrucción de los procesos que tuvieron lugar y las interpretaciones de los actores implicados en ellos, se ha recopilado y complementado datos de diversas fuentes (para más información véase Anexo metodológico):

- Entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Se entrevistó a personas que participaron los procesos de implantación y que representaban las diferentes perspectivas sobre los mismos<sup>75</sup>.
- Diversas fuentes documentales: dossieres, informes, evaluaciones o artículos que explican y analizan el proceso. Entre otras cabe destacar, que se ha contado con un

---

<sup>75</sup> Para referenciarlas se indicarán entre paréntesis la abreviatura de entrevista junto con las iniciales de la persona entrevistada. Por ejemplo, (Ent. J.A.A.), (Ent. M.F.). En el Anexo metodológico se incluye la referencia completa de personas entrevistadas y el sistema de codificación empleado.

dossier de artículos de prensa que ha permitido un seguimiento cronológico de los acontecimientos y de los argumentos empleados en estos procesos<sup>76</sup>.

La información recogida a través de estas fuentes se ha analizado con dos finalidades. La primera de éstas era recoger los datos que se aportan para reconstruir los procesos objeto de análisis y por otra el análisis de los discursos para conocer las posiciones e interacciones de los actores que participaron en el proceso.

La exposición seguirá el esquema del propio análisis. El primer punto se dedica a la exposición cronológica de los acontecimientos y acciones. Posteriormente se analizarán tres aspectos: En el primero se estudian los argumentos empleados por los actores, sus planteamientos, sus narraciones causales y justificaciones de esta política de rentas mínimas de inserción. El segundo está dedicado al análisis de los propios actores que tomaron parte, sus posiciones, intereses y motivaciones para actuar en torno a una política de lucha contra la pobreza. Y el tercero, se dedica a las formas de interacción que se producen entre ellos.

#### ***4.1. Los salarios sociales de las Comunidades Autónomas***

Los programas autonómicos de rentas mínimas son conocidos popularmente como 'salarios sociales'<sup>77</sup>, pero ninguna de ellos está implantado bajo este nombre. Se trata de políticas diversas que son reconocibles porque su implantación en las Comunidades Autónomas tuvo lugar en un proceso concatenado entre 1989 y 1993, y se localizaron de forma residual dentro del sistema de protección social español, gestionadas por los servicios sociales y tienen como rasgo común, aunque no único, ofrecer un ingreso mínimo garantizado en situaciones de necesidad probada

Todas ellas se inscriben en la tradición de políticas de rentas mínimas o de ingresos mínimos garantizados implantadas en las redes de servicios sociales. Las rentas mínimas son prestaciones económicas concebidas para que ningún ciudadano se quede sin nada para vivir y marcan un nivel mínimo de la protección social (Milano, 1990). Siguiendo a Ch. Euzeby (1989), se pueden señalar los siguientes puntos en común de estos sistemas de prestaciones mínimas:

- a) Son complementarios al sistema de protección social, no lo sustituyen, por lo que se diferencian del subsidio universal o el impuesto negativo. Se establecen como la última red protectora, con carácter subsidiario y tienen un carácter diferencial (es decir, complementan los ingresos de los destinatarios hasta alcanzar el mínimo fijado).
- b) Son prestaciones de ayuda con carácter universal a las que puede acudir cualquiera que demuestre su situación de necesidad (aunque tiene limitaciones como por

<sup>76</sup> Esta recopilación ha sido una base importante para la realización de la descripción cronológica de estos procesos. En el texto se han eliminado las referencias a estas noticias de prensa para agilizar su lectura. Sin embargo, en el Anexo metodológico se puede encontrar un listado de las noticias de prensa empleadas.

<sup>77</sup> Algunos autores señalaron que conduce a equívocos porque la aparición de la palabra salario parece indicar algo fijo, o algo similar a salario ciudadano (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995).

ejemplo en algunos casos se excluye a la población extranjera, a los jóvenes o a quienes no respeten sus contrapartidas).

- c) Tienen carácter de derecho (exigible formalmente) o de cuasiderecho (porque a menudo están condicionados por exigencias como la disponibilidad para trabajar o el compromiso para llevar a cabo una serie de actividades).
- d) Su finalidad es cubrir las necesidades fundamentales mientras dure la situación de necesidad<sup>78</sup>.

Sin embargo, las rentas mínimas se han establecido según modelos diversos. Por una parte, los sistemas de rentas mínimas se diferencian en cuanto a su papel en los sistemas de protección. Se señalan tres tipos: (i) buena protección de la renta mínima y buena cobertura social (casos alemán, danés y holandés); (ii) renta mínima modesta pero buena cobertura social (casos francés y belga); y (iii) renta mínima modesta y protección social poco desarrollada (caso británico) (Milano, 1990; Euzeby, 1989).

En la aparición y desarrollo de las rentas mínimas en Europa se pueden distinguir diferentes etapas. En este sentido, L. Ayala (1994a, 1997) diferencia tres olas de rentas mínimas. En la primera se encontrarían aquellas nacidas en la fase expansiva de los estados del bienestar (Dinamarca, Reino Unido, Alemania u Holanda). Estas prestaciones se implantaron en momentos de expansión del estado del bienestar y se orientaban hacia toda la población. Durante la segunda ola, ante la crisis económica de los años setenta, se produjo una reorientación de las rentas mínimas ya existentes (Holanda). También aparecieron nuevos programas (Bélgica e Irlanda) intentando dar respuesta a las nuevas problemáticas sociales. Tanto los nuevos programas como los ya existentes se enfrentaron al mismo tipo de presiones, que fueron la inadecuación de los modelos de rentas mínimas tradicionales ante las nuevas situaciones de pobreza, de las restricciones financieras de los programas y de la contestación ideológica de las políticas sociales. La tercera ola corresponde a los años ochenta y noventa cuando se incorporaron a los programas de rentas mínimas, medidas complementarias de inserción social. En la actualidad se considera que las rentas mínimas tradicionales tienen una serie de limitaciones como son:

- su inadecuación a los nuevos patrones de pobreza, ya que la pobreza se identifica con un cúmulo de desventajas además de las económicas;
- falta de seguimiento profesional;
- su carácter modesto y poco estimulante respecto del trabajo (desincentivación);
- creación de efectos perversos (facilitan el despido y el crecimiento de la economía sumergida); y
- un porcentaje elevado de la población no ejerce el derecho a la renta mínima por falta de información, complejidad administrativa y carácter humillante de los controles (Euzeby, 1989).

La introducción de medidas de inserción se produjo tanto en los sistemas de rentas mínimas de nuevo cuño, que se presentan como rentas mínimas de inserción (Francia,

Luxemburgo y las experiencias a medio camino española e italiana) como en la adaptación de los modelos tradicionales (Ayala, 1997). La lógica que sustentaba esta incorporación de los aspectos de inserción se ha presentado también como la línea a seguir en el proceso de transformación o racionalización de los estados del bienestar.

En España, los programas autonómicos de rentas mínimas de inserción implantados entre 1989 y 1992, no son el único sistema de rentas mínimas del sistema de protección social español. El sistema asistencial en España es compuesto y fragmentario. Existe una mezcla de dispositivos que constituyen la última red, que en algunos espacios se superponen, mientras en otros hay 'agujeros', ya que algunas categorías poblacionales no pueden acceder a una prestación económica que proporcione un mínimo para su subsistencia material.

Los programas puestos en marcha por las Comunidades Autónomas se inscriben dentro de los programas puestos en marcha en dicha tercera ola de rentas mínimas, es decir entre las rentas mínimas de inserción. A pesar de que son programas con orientaciones más amplias, todos ellos incluyen prestaciones no contributivas de mantenimiento de rentas complementarias al resto del sistema de protección social. Por otra parte, todas ellas invocan los principios de la inserción como orientadores de sus actividades. En realidad se produce una notoria heterogeneidad entre los modelos de políticas de garantía mínima de ingresos puestos en marcha por las Comunidades Autónomas. A pesar su diversidad se pueden apreciar una serie de rasgos comunes, como han señalado Aguilar, Laparra y Gaviria, (1995, 1996):

- Se toma como unidad de referencia la unidad familiar o de convivencia.
- Para acceder a ellos se debe demostrar un nivel de ingresos inferior a un determinado baremo.
- Todos incluyen algún mecanismo orientado a restringir la movilidad entre Comunidades Autónomas.
- La concesión se hace por un periodo de tiempo determinado. La prórroga de la prestación difiere de unos casos a otros.
- Vinculan la prestación económica a acciones de inserción (a pesar de que se plantea de formas muy diversas).

De acuerdo con los rasgos generales ya señalados de las rentas mínimas, se puede decir que muchos de los programas autonómicos no podrían considerarse como tales rentas mínimas en sentido estricto. Por una parte, se producen serias restricciones al criterio de universalidad, ya que su acceso se encuentra condicionado por ciertos requisitos (como edad, nacionalidad, residencia, formación de un hogar, incompatibilidad con otras prestaciones o la inexistencia de familiares que puedan proporcionar auxilio). Otro tipo de restricciones se refieren a la condición de derecho garantizado de la prestación establecida tanto por la naturaleza jurídica (la mayoría de los programas están regulados a través de decretos, no de leyes) como por la limitación presupuestaria (además de limitaciones temporales, de baremo y condicionado al establecimiento de planes individualizados de inserción) (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1996).

---

<sup>78</sup> Incluye una quinta característica (financiación estatal y gestión territorial que la autora hace desaparecer en versiones posteriores del listado de características (Euzeby, 1991, citado en Aguilar, Laparra y Gaviria, 1996).



En virtud de estos factores que limitan el carácter de renta mínima de inserción de los programas autonómicos puede considerarse la tipología que se muestra en el Cuadro 4.1.

<p align="center"><b>Cuadro 4.1.</b> <b>Tipología de Programas de Rentas Mínimas de Inserción</b></p>		
Tipo de Programa	Renta mínima de inserción	Empleo social protegido o salario social sudado
Renta mínima de inserción (en sentido pleno)	País Vasco	
Renta mínima de inserción (con limitaciones)	Madrid Cataluña	Navarra
Programas de ayudas asistenciales regladas	Aragón * Galicia Murcia * La Rioja *	Asturias Castilla-La Mancha
Programas con nivel de cobertura inferior	Canarias Cantabria Castilla y León Com. Valenciana Extremadura	Andalucía
<p>*La escasa cobertura del salario social se compensa en parte con otras prestaciones de integración familiar Fuente: Aguilar, Laparra y Gaviria, 1996</p>		

En primer lugar, sólo el programa del País Vasco puede considerarse propiamente como renta mínima de inserción en sentido pleno y con un grado de desarrollo aceptable. Hay otro grupo de programas que cabría calificar como renta mínima de inserción en sentido limitado, por contener algunos elementos restrictivos. Un tercer grupo son aquellos que tienen restricciones en su carácter de derecho y en otros rasgos por lo que no podrían calificarse de programas de rentas mínimas. Y por último, destacan otro grupo de programas que tienen un nivel de cobertura y de desarrollo muy limitados.

Entre todos ellos hay programas a los que habría que considerar de salario social protegido o salario social sudado. Se trata de programas que siguen la filosofía del *workfare* ya que ofrecen como respuesta prioritaria un empleo temporal de utilidad social, y sólo residualmente, ofrecen una prestación económica periódica (Laparra, Corera, Gaviria y Aguilar, 1989).

Por lo tanto, el empleo extensivo del término de renta mínima es una licencia que facilita el argumento pero puede esconder la distintas realidades con las que se enfrentan los ciudadanos según su Comunidad Autónoma. Dicho lo cual, de aquí en adelante se seguirá denominando a este conjunto de programas bajo el término de rentas mínimas de inserción ya que todos ellos son o incluyen prestaciones de garantía de mínimos que siguen la lógica general de la inserción y se basan en el rechazo a la renta mínima tradicional, como mera prestación económica.

**Cuadro 4.2.**  
**Gasto y cobertura de los Programas autonómicos de Rentas Mínimas de Inserción**

	1996	1996	1996	1995	1995
	Gasto ejecutado (ptas.) <sup>1</sup>	Hogares beneficiarios <sup>1</sup>	Cuanta inicial <sup>1</sup> (persona/mes)	(%) Esfuerzo presupuestario <sup>2</sup>	(%) Hogares beneficiarios <sup>3</sup>
Andalucía	4.064.751.854 <sup>4</sup>	10.603 <sup>4</sup>	53.167 <sup>4</sup>	0,21	0,37
Aragón	480.376.492	1.112	64.898	0,06	0,26
Asturias	1.342.902.709	1.511	41.510	1,18	0,48
Baleares	—	—	—	—	—
Canarias	1.199.982.564	3.096	40.000	0,21	1,26
Cantabria	73.572.594	490	66.867	0,04	0,13
Castilla-La Mancha	727.565.800	2.116	45.500	0,18	0,39
Castilla y León	1.353.000.000	3.306	30.000	0,51	0,39
Cataluña	4.248.215.755	8.372	41.000	0,23	0,42
C. Valenciana	1.151.943.236	3.713	49.510	0,17	0,20
Extremadura	210.000.000	671	32.500	0,18	0,59
Galicia	1.598.370.788	5.003	35.580	0,18	0,44
Madrid	3.457.540.577	7.815	39.365	0,90	0,49
Murcia	223.645.000	532	36.000	0,29	0,18
Navarra	409.125.024	1.503	40.800	0,14	1,45
País Vasco	6.875.000.000	16.052	40.500	1,24	2,55
La Rioja	53.315.060	282	39.200	0,14	0,33

<sup>1</sup>Referido a la prestación económica periódica o salario social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

<sup>2</sup>Referido al gasto conjunto en los dispositivos del programa (prestaciones periódicas, prestaciones no periódicas y programas de inserción). Gasto en rentas mínimas/gasto público total de la Comunidad Autónoma (Fuente: Ayala, 1997: 519)

<sup>3</sup>Referido al conjunto de hogares que acceden a todas las ayudas sobre el total de hogares de la Comunidades Autónomas (Fuente: Ayala, 1997: 487)

<sup>4</sup>Incluye los datos del Ingreso Mínimo de Solidaridad y Formación Profesional Ocupacional

FUENTES: Columnas 1,2 y 3 procedentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Columnas 4 y 5 procedentes de Ayala (1997)

Las rentas mínimas autonómicas se insertaron en los sistemas de Servicios Sociales, que habían sido legislados a comienzos de los años ochenta, a partir de criterios universalistas, pero con una tradición escasa y pocos recursos. Las rentas mínimas suponen un recurso más pero su papel dentro del sistema de Servicios Sociales es bastante poco concreto, solo se marcan los objetivos, muchas veces contradictorios, que tienen marcados los propios servicios sociales. En muchos casos, sin saber como conjugar con el ya citado Plan Concertado (Serrano y Arriba, 1998; Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995a).

¿Cuál es su población objeto? La población que iba a beneficiarse del programa se definió a través de estudios, que en unos casos estaban destinados a conocer el problema de la pobreza de una forma genérica y en otros a definir la población que iba a ser objeto de un programa que se había decidido implantar.

Las cantidades destinadas también fueron muy diversas. Los esfuerzos financieros no inducen a pensar que los esfuerzos financieros fueran similares, lo que da lugar oportunidades muy diversas para los ciudadanos españoles, según su lugar de residencia.

El temor a la desincentivación de acceso al mercado laboral que se tenía en la elaboración de estas políticas estableció un tope máximo de las cantidades de la prestación que es el Salario Mínimo Interprofesional, SMI. En la mayoría de los casos la insuficiencia de estas cantidades para cubrir el objetivo de satisfacción de necesidades se han complementado con cantidades adicionales en función de los miembros que componen la familia. Los hogares o las familias numerosas superan el SMI en muchos casos y la incentivación para el acceso al mercado laboral disminuye.

#### ***4.2. Proceso de implantación de los programas de rentas mínimas***

Entre 1989 y 1992, la mayor parte de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas pusieron en marcha los programas de rentas mínimas de inserción. A continuación se va a describir a grandes rasgos el proceso de implantación de estos programas considerados como una unidad en su conjunto. Se mostrarán algunos de los acontecimientos que marcaron el proceso de implantación, empleando las herramientas para el análisis de políticas públicas. Se trata de identificar las etapas que se producen hasta su elaboración como una política pública: definición del problema, formación de la agenda, decisión política, puesta en marcha de la política y evaluación. Los enfoques pluralistas han señalado que en la realidad no se producen de una forma claramente aislable y delimitable (Subirats, 1992). Bajo la denominación de proceso de implantación se quiere estudiar principalmente estas fases hasta el momento en que comenzó su puesta en marcha, es decir hasta que finaliza su elaboración política y técnica.

El proceso de implantación se va a examinar de forma conjunta. Esto quiere decir que se está considerando los diferentes desarrollos autonómicos desde la perspectiva de que forman parte de uno sólo. Esta unidad del proceso viene dada, no sólo por la brevedad de espacio temporal en el que se produjo y por los rasgos comunes de los programas sino porque se produjo como un efecto concatenado, como un proceso de imitación. Este proceso ha sido calificado como 'efecto dominó' (Estivill, 1993) puesto que se desencadena a partir de la implantación del programa vasco y va progresivamente extendiéndose hacia otras Comunidades Autónomas. En los Cuadros 4.3. al final de esta sección se han recogido trimestralmente los acontecimientos más relevantes.

Su implantación en el País Vasco supone el primer paso en un el momento inicial y pionero por el papel que ha tenido de cara a los demás programas. El anuncio por parte del *Lehendakari* del Gobierno Vasco en su discurso del 30 de septiembre de 1988 de la decisión de poner en marcha un Plan de Lucha contra la Pobreza, puede ser considerado el inicio del proceso de aparición e implantación de las rentas mínimas de inserción por las Comunidades Autónomas españolas. La elección de esta fecha como punto inicial se justifica por el eco y la repercusión de la iniciativa vasca en todas las demás iniciativas que se identifican como renta mínima de inserción.

Como fecha final se ha elegido 1994 (junio de 1993), momento en que se puso en marcha el programa de Aragón. Este momento puede considerarse como el momento de cierre

del proceso y el comienzo de un periodo evaluativo, tanto en el ámbito autonómico como del conjunto. En este último sentido, fue especialmente significativa la aparición de un trabajo que recogía o resumía las características de los programas existentes y se convirtió en una referencia obligada (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995). Otro factor importante para adoptar esta fecha de finalización es la aparición de un nuevo tipo de usuarios ('nuevo perfil') que puso en crisis las formas de funcionamiento de estos programas. También conviene señalar que no se toma en consideración la implantación del programa en la Comunidad Balear en 1995 principalmente debido a que su implantación y elaboración fueron posteriores al de todas las demás Comunidades Autónomas.

Hay que consignar también los antecedentes al proceso. Por una parte, hay programas que pueden incluirse en el grupo de las rentas mínimas y que son anteriores a este proceso como el Programa de Prestaciones Económicas de Asistencia Social y de Oferta de Empleo Social adaptado del Gobierno de Navarra en 1985 o programas de ayuda económica de algunos ayuntamientos a lo largo de los años ochenta. También se habían hecho diferentes propuestas en la línea de ampliar las prestaciones asistenciales como la ampliación de ayudas asistenciales por parte de la Dirección General de Aragón o la creación de sistemas de mínimos sugerida por el partido *Unió Democràtica de Catalunya* en 1987. En algunos seminarios y jornadas se había valorado la necesidad de incorporar un sistema de mínimo social garantizado, no existente en España. Así mientras en las Jornadas Nacionales de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social de 1985 se discutieron las dificultades para la implantación y se consideraron las ayudas del Fondo de Asistencia Social como una experiencia similar; en otra reunión organizada por Cáritas en 1986, con motivo de la entrada de España en el Segundo Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, las propuestas se centraban en un salario social como medida dirigida a los desempleados con carácter de derecho ciudadano (Mínguez, 1987). Sin embargo, las propuestas eran muy diversas y oscilaban entre prestaciones de carácter asistencial a prestaciones de derecho ciudadano. Incluso se había aludido a las rentas mínimas garantizadas de forma esporádica y confusa.

A estos antecedentes hay que sumar toda una serie de recomendaciones de diferentes organismos internacionales, especialmente europeos, sobre garantías de ingresos para todos los ciudadanos, y que van a formar parte del contexto referencial previo a la implantación de las rentas mínimas (Comisión de las Comunidades Europeas, 1989; Comité Económico y Social de las CE, 1989; Consejo de Europa, 1987; Organización Internacional del Trabajo, 1985; Parlamento Europeo, 1988; 1989). La preocupación principal no era la pobreza persistente en los países ricos sino las nuevas situaciones de pobreza. En aquellas recomendaciones se hace referencia a la necesidad de replantear los sistemas de protección social teniendo en cuenta los potenciales efectos de los ingresos mínimos garantizados: sus efectos sobre el mercado de trabajo (desincentivación y descenso de los salarios) o sobre la dinámica social (creación de un grupo social dependiente o asistido). Todo ello incide en la inclusión de un objetivo para estas políticas: la inserción, la reinserción o la integración profesional, económica y social de los sujetos que participan en estas políticas. Se apunta que la renta mínima, como tal, es insuficiente y que ha de complementarse con otras políticas sociales, en especial las destinadas a su integración laboral.

A estas referencias de la actividad de organismos internacionales y comunitarios hay que añadir la elaboración de políticas de rentas mínimas garantizadas en algunos países europeos, principalmente la elaboración del *Revenu Minimum d'Insertion (RMI)* en Francia. La ley francesa de *Revenu Minimum d'Insertion* se aprobó el 1 de diciembre de 1988. Acorde con las preocupaciones sobre los efectos de los ingresos mínimos garantizados, la finalidad del *RMI* era la de conseguir la inserción de las personas en situación de necesidad a la prestación económica<sup>79</sup>.

### ***Formulación de la agenda: la aparición del Plan vasco y las reticencias del Ministerio de Asuntos Sociales***

Tras el anuncio del Gobierno Vasco en septiembre de 1988, la Ministra de Asuntos Sociales se opuso a la iniciativa vasca, criticando la medida y acudiendo a un argumento clásico para orientar la ayuda social "enseñar a pescar en lugar dar el pez", pero que a partir de ese momento va a acompañar todo el debate y que incluso lo va a caracterizar y, casi, a caricaturizar. Desde ese momento, las posiciones de los actores en el debate van a aparecer claramente perfiladas: los Gobiernos autonómicos por un lado y el Gobierno central por otro.

A partir de febrero de 1989, fecha de aprobación del decreto que pone en marcha la renta mínima garantizada del Plan Vasco, los responsables políticos del Gobierno Vasco del Departamento de Trabajo y Seguridad Social, así como los Diputados Forales de Bienestar Social llevaron a cabo una fuerte actividad informativa a través de ruedas de prensa, artículos de opinión o entrevistas. El esfuerzo se orientó a mostrar la trascendencia de la medida y a refutar las críticas vertidas desde la Administración Central. Los argumentos pueden sintetizarse como sigue: (i) se trataba de una medida que ayuda a superar la marginación; (ii) no fomentaba una nueva clase pasiva; (iii) estaba avalada por otras experiencias europeas y por la recomendación de diferentes instituciones comunitarias e internacionales; y (iv) existía un alto grado de acuerdo entre todas las fuerzas políticas y las diferentes instituciones del País Vasco.

La implantación de la política en el País Vasco significó la introducción de las rentas mínimas en la agenda sociopolítica española<sup>80</sup>. Así, el vecino Consejo del Gobierno de la Diputación de Cantabria anunció su intención de incorporar una iniciativa de este tipo. En mayo de 1989 se aprobó el decreto inicial y se prometió un presupuesto para el momento en que se pusiera en marcha. Ese mismo mes, la Consejera de Integración Social de la Comunidad de Madrid anunció que estaba siendo elaborado un Plan para el salario social.

---

<sup>79</sup> El *RMI* proporciona "medios adecuados de existencia" en situaciones de necesidad probada además de cobertura de seguro de enfermedad y acceso a subsidio de vivienda. Se incorpora a un contexto en el que ya existían una serie de pensiones mínimas para categorías específicas. Esto constituye su característica más importante y original, creando instituciones destinadas a este fin. Para ello se lleva a cabo un contrato entre el demandante y las instituciones locales en el que ambas partes se comprometen a llevar a cabo las acciones necesarias para su inserción profesional y social. La ley fue aprobada con unanimidad por todos los grupos políticos, con un fuerte apoyo de las iniciativas sociales y de la opinión pública. La puesta en marcha del *RMI* se presentó como un gran proyecto de solidaridad nacional, de integración y cohesión social, con protagonismo de la Presidencia de la República. Esta característica, junto con la fuerte presencia de los representantes franceses en la administración de la Comunidad Europea, influyó en el eco que tuvo sobre el resto de los países europeos y se refleja en la inclusión del concepto de inserción en muchas de sus propuestas y nuevas iniciativas.

<sup>80</sup> Los procesos de implantación en el País Vasco y el de Madrid serán estudiados como unidades en el próximo capítulo y se podrá observar los procesos de cada uno de ellos de forma separada.

En otras Comunidades Autónomas en las que los Gobiernos no tomaron la iniciativa, los partidos políticos de la oposición presentaron propuestas de creación de programas de rentas mínimas que fueron rechazadas. Así Euskadiko Ezkerra presentó una propuesta de salario social en el Parlamento de Navarra<sup>81</sup>; IU-PA en Andalucía IU-PA; CDS en la Asamblea de Extremadura y *Unitat del Poble Valencià* en las Cortes Valencianas.

Así, en unos casos los propios Gobiernos y, en otros, los partidos de la oposición fueron introduciendo y preparando programas de lucha contra la pobreza que incluían medidas de renta mínima. En la gran parte de estas decisiones, se produce su anuncio sin que el tema hubiese aparecido previamente en la agenda, y sin que se hubiese producido un debate sobre el problema de la pobreza. Se podría decir que surge como una imitación del caso vasco. Además, aunque se había anunciado la intención de ponerlo en marcha, los presupuestos de los Gobiernos autonómicos para 1989 no habían previsto este gasto, por lo que el anuncio tuvo un carácter, sobre todo, institucional y debía de esperar hasta 1990 para ver los resultados.

Estos primeros pasos en torno a las rentas mínimas se producían en vísperas de las elecciones generales de octubre de 1989. Los partidos políticos no tomaron posturas unitarias. La postura del PSOE fue la que más interés despertó en los medios de comunicación. En su Comité Federal se discutió su inclusión en el programa electoral y se rechazó, enfrentando a distintos sectores del partido. Según señalan sus protagonistas, el tema de las rentas mínimas se trató en una reunión del Consejo de Ministros, en reuniones en paralelo previas a las reuniones ministeriales y en un equipo de asesores del Ministerio de Asuntos Sociales (Ent. MF). Desde el Gobierno socialista se defendía la política de expansión universalista de los servicios sociales y las pensiones no contributivas como sus puntos centrales de actuación en política social. Un elemento que resultaba también determinante era la escasez de recursos para llevar a cabo un programa de grandes dimensiones, por lo que se priorizaban otros componentes del sistema de protección social. Al mismo tiempo, en otros ámbitos territoriales, el Partido Socialista estaba apoyando la implantación de la medida.

En estos últimos meses de 1989, la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Comunidad Valenciana elaboró un borrador de un Plan de Integración social en el que, entre otras, aparecían unas Prestaciones económicas regladas como una medida más (programas de accesibilidad y programas de integración). También la Dirección General de Aragón anunciaba su estudio y se consignaba en los presupuestos apoyado por el CDS, PAR, e IU, incluso PSOE. El PP, que inicialmente apoyó la iniciativa, finalmente retiró su apoyo. En Canarias, la oposición (PSOE e IU) concertadamente con las centrales sindicales planteó el 'salario social' en el debate presupuestario y el Gobierno Canario anunció su disposición a la negociación. En Baleares<sup>82</sup> y en Extremadura se debatió y rechazó la propuesta de implantación en los Parlamentos Autonómicos.

En el caso catalán, *Unió Democràtica de Catalunya*, UDC, había solicitado al Gobierno central la creación de un salario social a la vez que anunciaba que se estaba

<sup>81</sup> El caso de Navarra es especial pues ya existía un dispositivo asimilable a las rentas mínimas de inserción.

<sup>82</sup> El debate se produjo el 23 de noviembre de 1989.

calculando su coste para Cataluña. Las declaraciones e iniciativas tienen un cierto carácter contrapuesto ya que parten de dos Departamentos ocupados por miembro de los dos partidos de la coalición gobernante: Bienestar Social (*Convergència Democràtica de Catalunya*, CDC) y Trabajo (UDC). A finales de 1989, sin embargo, se ultimaban los preparativos para un programa interdepartamental (Trabajo y Bienestar Social) con una fuerte orientación hacia la inserción. En 1990, dicho programa iba a tener un carácter piloto y ciertas organizaciones sociales, del área católica principalmente, lo consideraban insuficiente<sup>83</sup>.

### *El impulso sindical*

En el último trimestre de 1989, se reforzó la presencia de los llamados salarios sociales de las Comunidades Autónomas en las discusiones políticas y los medios de comunicación. Esto es debido, por una parte, a las discusiones de los Presupuestos autonómicos en los que se plasmaba la voluntad política de cara a los programas. Pero sobre todo al impulso que los sindicatos dieron a los programas de rentas mínimas. Las dos principales centrales sindicales, UGT y CCOO, llevaron a cabo una huelga general del 14 de diciembre en 1988, a partir del cual sus reivindicaciones se plasmaron en la Propuesta Sindical Prioritaria, (PSP) firmada el 5 de octubre de 1989<sup>84</sup>, que fue el instrumento con el que se llevó a cabo la negociación con el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos. Entre los puntos de esta Propuesta figuraba el salario social o renta mínima garantizada como una de las medidas de mejora de la protección social dirigida a las situaciones de pobreza y marginación no cubiertas por otras prestaciones. Las negociaciones de la Propuesta con los Gobiernos central y autonómicos se prolongaron hasta la primavera de 1990. La negociación con algunos Gobiernos autonómicos fue previa, y más fácil, a la negociación con el Gobierno central.

Muchos de estos acuerdos llegaron con posterioridad a la decisión de los Gobiernos autonómicos de poner en marcha los programas de rentas mínimas. Por ejemplo, los miembros de la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid habían visitado a responsables del RMI francés y redactado un borrador del Programa con anterioridad. El acuerdo firmado con los sindicatos reflejó en gran parte el anteproyecto a la vez que introdujo el compromiso de la Comunidad en ponerlo en marcha durante 1990. Además, se fijaron unas cantidades y los sindicatos entraron a formar parte de la Comisión de Seguimiento (Cáritas, 1990a).

En Asturias, el Gobierno socialista, en minoría en la Asamblea regional, había pactado con IU una partida de los presupuestos correspondientes al año 90 destinada a elevar las cuantías de las prestaciones asistenciales y tuvo que aceptar una enmienda de la oposición

---

<sup>83</sup> En el caso catalán, UDC será el principal impulsor dentro de la coalición gobernante, frente a una actitud más reticente de Convergencia. Inicialmente este partido solicitó el salario social en todo el estado. De los dos departamentos implicado en su puesta en marcha el Departamento de Trabajo en manos de UDC fue más entusiasta. De hecho, su titular Ignasi Ferreres anunció su puesta en marcha en un curso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, lo que provocó cierto malestar en el Departamento de Bienestar Social, comandado por Antoni Comas.

<sup>84</sup> Se trataba de veinte reivindicaciones en torno a cuatro ejes: aumento y mejora del empleo, mejora de la protección social, redistribución de la renta y regulación de la dedicación de una parte a la inversión productiva y generadora de empleo y ampliación de los derechos de participación de los trabajadores en la empresa.

(IU, CDS y PP) en la que se le instaba a presentar un proyecto de ley del salario social en el plazo de cuatro meses<sup>85</sup>. Posteriormente el Gobierno Asturiano pactó con sindicatos la Propuesta Sindical Prioritaria. A partir de ese momento los sindicatos participaron en las actividades de elaboración de la Ley.

Sin embargo, en otros ámbitos, la negociación autonómica con los sindicatos introdujo el tema de las rentas mínimas en la agenda política. Así, en La Rioja, tras la negociación de los presupuestos autonómicos con los sindicatos, el Gobierno se comprometió a implantar la medida, sin una gran concreción.

También en estos momentos, un cierto número de organizaciones sociales (especialmente Cáritas y las ligadas a la Iglesia católica) se posicionaron públicamente a favor de los programas de rentas mínimas. Su apoyo a la iniciativa se tuvo lugar tanto a nivel autonómico como central. Asumieron un papel reivindicativo y de propaganda, pues salvo excepciones (Cataluña) no participaron en las mesas en las que se negociaron y diseñaron las medidas.

A finales de 1989 el proceso se veía como algo irreversible. En un buen número de Comunidades Autónomas se había planteado de una u otra forma la implantación del salario social. Estaba reglamentado y en funcionamiento en País Vasco y Cantabria, en otras Comunidades había acuerdos con sindicatos o compromisos presupuestarios para su implantación en el año 1990 y, por último, en otras se había anunciado la intención de ponerlo en marcha. Entre tanto, el Gobierno cántabro, que había sido criticado por el PSOE por la tardanza, había seleccionado ya a las primeras familias (poco más de cien) que empezaron a percibir la ayuda en diciembre. El Gobierno Vasco había aprobado el Proyecto de Ley del Ingreso Mínimo de Inserción, y prorrogó el decreto que lo regulaba entonces por un año más.

El Gobierno central seguía oponiéndose a los programas de rentas mínimas y defendía otras medidas como más adecuadas frente a las situaciones de pobreza. Así en diciembre de 1989, el Ministerio de Asuntos Sociales realizó un informe o documento de trabajo interno, que sin embargo tuvo cierta difusión (Cáritas, 1990a), en el que se valoraba negativamente las iniciativas autonómicas y se optaba por otras medidas. Un mes más tarde, la Ministra reiteraba su negativa a poner en marcha un Sistema de Rentas Mínimas para el conjunto del estado español en la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados.

Como ya se ha señalado, los programas autonómicos de rentas mínimas se enmarcaron entre otras iniciativas que ampliaban el sistema de protección social, especialmente en sus niveles asistenciales. A lo largo del año 1989 se produjo la universalización de la cobertura sanitaria, se incrementaron los presupuestos para el Plan Concertado y se ultimó el Proyecto de Ley de Pensiones no Contributivas (PNCs) para mayores y minusválidos<sup>86</sup>. La futura aparición de las PNCs no suponía un impedimento para las rentas mínimas autonómicas.

---

<sup>85</sup> En el Principado, el CDS fue el principal impulsor de la idea.

<sup>86</sup> El Proyecto de Ley de pensiones no contributivas es básicamente el mismo que se presentó en el mes de julio de 1989, que había sido retirado por la disolución de las Cortes por la convocatoria de Elecciones Generales. Ahora el nuevo Gobierno socialista volvía a remitirlo, con urgencia, al Congreso para su aprobación, aunque admitía que estaba abierto a la negociación con los sindicatos.



Éstas se concebían con carácter subsidiario y las PNCs permitirían les liberarse de algunas de las necesidades a las que estaban atendiendo.

Durante los primeros meses de 1990 continuó el proceso de negociación de la Propuesta Sindical Prioritaria con las administraciones central y autonómica. En la negociación con el Gobierno central, el salario social fue el escollo más significativo entre las medidas relativas a la protección social. Las centrales sindicales mayoritarias reivindicaron la intervención del Ministerio bien de forma directa, bien armonizando territorialmente para garantizar la igualdad. El Gobierno rechazó de plano la medida siguiendo con la argumentación que había mantenido hasta ese momento. Ante esta negativa los sindicatos solicitaron una solución intermedia en la que el Gobierno firmase un escrito reconociendo la existencia de los programas autonómicos y comprometiéndose a no interferir o bloquear administrativamente en los procesos autonómicos.

En esos momentos y para apoyar las posturas sindicales en la negociación, la Secretaría de Acción Sindical de UGT elaboró y difundió un documento en el que se hacía balance de la situación de los salarios sociales en Europa y en España, como una herramienta a emplear en la negociación con el Gobierno. Este documento, que tuvo una gran difusión en distintos medios de comunicación, planteaba como argumento principal que las Comunidades Autónomas que lo habían implantado representaban el 64% de la población española, por lo que se estaban creando graves desigualdades. Según este argumento, el Gobierno central tendría que actuar como garantía de la igualdad y disminuir las diferencias interregionales. A pesar de ello, el Gobierno se negó a tomar ningún tipo de iniciativa con respecto a este tema y el salario social permaneció como un obstáculo insalvable en la negociación.

Entretanto continuaron las negociaciones entre sindicatos y Gobiernos autonómicos. En algunos casos se llegó a acuerdos de forma apresurada empujados por la necesidad de publicitarlos ante la opinión pública. En algunas Comunidades Autónomas significó su reintroducción en la agenda política después de haber sido rechazados en los parlamentos autonómicos. Este es el caso de Andalucía donde, a finales de año, la Junta volvió a considerar las rentas mínimas que habían sido rechazadas en el Parlamento Autonómico con anterioridad. En esta Comunidad la débil posición de los sectores en el Gobierno dentro del propio Partido Socialista y la proximidad de las elecciones autonómicas de junio condicionaron la negociación<sup>87</sup>.

También fue esta la situación en Extremadura, donde se llegó a un rápido acuerdo a pesar de que habían sido rechazadas dos propuestas (de CDS e IU) en la Asamblea de Extremadura por parte del Gobierno autonómico socialista<sup>88</sup>. En Navarra, los sindicatos

---

<sup>87</sup> El acuerdo (8/2/90) acepta un *Programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad* con cinco medidas, una de las cuales son unos ingresos mínimos de solidaridad. En él se especifican las cuantías y un estudio previo de las necesidades; hasta que no se conozca el volumen del programa no se puede especificar el presupuesto que requerirá el programa. Uno de los puntos de mayor discusión fue el propio nombre del Programa, cargando las tintas sobre el concepto de solidaridad. El Programa tienen una fuerte orientación al empleo.

<sup>88</sup> Tras dos rondas negociadoras, la Junta y los Sindicatos llegan a un acuerdo sobre la "Ayuda de integración social". Se aceptan como una sistematización de las prestaciones previstas por la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad, de baja cuantía. Se prevé que el decreto estará listo para junio y las primeras percepciones tendrán lugar en julio. El debate se centra en aspectos como el nombre más que por otra cosa, de todas formas, se trata de un acuerdo bastante rápido, en el que pesa la urgencia política y que aprueba un paquete integral de medidas.

defendieron el salario social en la negociación aunque ya había sido rechazado en el Parlamento. El resultado fue un acuerdo para mejora del programa vigente<sup>89</sup>. El Gobierno Canario había rechazado discutir sobre el salario social por insuficiencia presupuestaria y por sus consecuencias negativas. Finalmente a finales de marzo y a pesar de la oposición del Consejero de Hacienda se acordó su establecimiento directamente entre la presidencia y los sindicatos canarios.

En otros ámbitos territoriales se llegó a acuerdos tras ciertas dificultades. La Junta de Castilla-León acordó con los sindicatos destinar 300 millones para incorporar un salario social para la segunda parte de 1990 y 1000 millones para 1991. En Galicia, los sindicatos junto con Cáritas y otros grupos parlamentarios propusieron un programa de salario social a la *Xunta* que en mayo mostró cierta disposición a implantarlo a partir del año 1991. El Partido Popular no estaba decidido pero la presión ejercida por los ejemplos de otras Comunidades Autónomas, de los partidos políticos, de los sindicatos, de Cáritas y de organizaciones profesionales empujaron para su puesta en vigor.

En otras Comunidades se llegó a acuerdos con sindicatos en los que se incluía el salario social, pero éste ya se encontraba entre las actividades del Gobierno autonómico que lo había aprobado e incluso estaba elaborándolo. Éste es el caso catalán donde los sindicatos y la *Generalitat* discrepan sobre la extensión del programa<sup>90</sup>. En contraste con los anteriores, el acuerdo final fue muy elaborado. En él figuraba la finalidad, la financiación, la reinserción social como principio rector (formación) y la colaboración entre los departamentos y entre las diferentes entidades sociales (característicos de este programa es su participación en la supervisión y en la gestión del programa)<sup>91</sup>. En la Comunidad Valenciana, también se llega a un acuerdo entre sindicatos y la *Generalitat* en el mes de febrero. En Cantabria, a pesar de estar ya el programa en funcionamiento, se introduce en el acuerdo con los sindicatos el tema del salario social.

La información sobre todos estos procesos circuló también gracias a reuniones a las que acudían responsables políticos, técnicos o expertos en las que difundían las experiencias existentes (la vasca y la francesa, especialmente) y se discutían las diferentes posturas al respecto<sup>92</sup>. Hay que señalar también el papel jugado tanto por Cáritas Española como por las

<sup>89</sup> Para más detalles sobre este Programa véase Laparra, Corera, Gaviria y Aguilar, 1989.

<sup>90</sup> Los Presupuestos de la *Generalitat* catalan para 1990 destinaban 1.000 millones de pesetas para la implantación de un programa piloto en 1990. Los sindicatos exigían un alcance universal de la prestación y mayor presupuesto. Finalmente se llega a un preacuerdo (14/2/90) por el que se dedicaban 2400 millones en el año 1990, tanto para la renta mínima (1600 millones) como para otros programas de apoyo (300 millones) y para refuerzo de la Red Básica de Servicios Sociales (900 millones) y una universalización, más bien ampliación, progresiva del programa.

<sup>91</sup> En el acuerdo se hace referencia a la dotación económica que ha de provenir del Gobierno central, reconociendo que esta intervención es subsidiaria de la del Gobierno central y se adopta en tanto no haya otra legislación (Cáritas, 1990a).

<sup>92</sup> Entre otras se podrían citar:

- El Instituto Sindical de Estudios, perteneciente a la UGT, organizó el 4 y 5 de mayo de 1989 unas jornadas sobre "Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza".
- Entre el 27 y el 30 de Septiembre de 1989 tuvieron lugar en Valladolid las Jornadas de Estudio y Planificación de la Acción Social.
- Las VII Jornadas de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social tuvieron lugar en San Sebastian entre los días 9 y 11 de noviembre con el tema de "Acciones frente a la pobreza" (CEBS, 1990).
- Las II Jornadas sobre "la incorporación social de colectivos marginados" en Toledo, 5 al 7 de julio de 1989 (Álvarez Vara *et alii*, 1990).
- Cáritas Aragón y Confer Aragón organizaron el "Simposio sobre la pobreza en Aragón" del 1 al 3 de diciembre de 1989 en Zaragoza.

Cáritas Diocesanas y otras organizaciones no gubernamentales que adoptaron una postura de divulgación y defensa del Salario Social. El acto más significativo fue el Simposio sobre Renta Mínima celebrado en Madrid entre los días 1 y 4 de marzo en el que se reunieron académicos, técnicos de las diferentes administraciones públicas, trabajadores sociales, representantes de partidos políticos y de sindicatos en torno al tema de Renta Mínima y Salario Ciudadano<sup>93</sup>. La organización católica se posicionó en favor de la creación de programas de salario social. Sus reivindicaciones iban más allá al solicitar su financiación a través de los presupuestos generales del estado y su reconocimiento como derecho junto con una normativa reguladora que evitase el fraude. También se demandó formar parte de los marcos de negociación y control junto con los sindicatos.

En los meses de abril y mayo se firmaron los últimos acuerdos, los de Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha y Galicia. En gran parte de las Comunidades Autónomas se había firmado un acuerdo con los sindicatos que incluía el salario social.

### *La elaboración de los programas autonómicos*

Las Comunidades Autónomas en las que no se había dado ningún tipo de iniciativa en 1989, carecieron de presupuestos para elaborar e implantar los programas de rentas mínimas en 1990. En aquellas Comunidades donde ya existían proyectos de programa o se habían firmado acuerdos con los sindicatos en 1989, se iniciaron la elaboración de las normativas de sus correspondientes sistemas de rentas mínimas de inserción.

A mediados de 1990, todas las Comunidades Autónomas salvo Baleares tenían algún tipo de acuerdo o compromiso sobre la implantación de un programa de renta mínima de inserción. Se calculaba que un 77% de la población iba a contar con la posibilidad de solicitar un salario social en corto plazo (10 Comunidades Autónomas) y que el resto tenía acuerdos para ponerlo en marcha. A finales de 1990, estos recuentos mostraban a la Balear como la única Comunidad Autónoma que no había entrado en este proceso.

El trabajo de elaboración de los programas se llevó a cabo de formas diversas. Mientras en algunos lugares se creó una comisión redactora, en otros fueron los técnicos de la administración los encargados de la redacción de los textos básicos que posteriormente eran consultados con sindicatos, partidos políticos u organizaciones no gubernamentales. En unos casos el proceso era cerrado (principalmente políticos y técnicos del departamento a cargo del programa). En otros era más abierto, ya que participaron técnicos, políticos responsables del área o de otros partidos, representantes de sindicatos, de ayuntamientos o de federaciones de municipios, representantes de organizaciones no gubernamentales. Generalmente los actores

---

- Jornadas sobre Política Social en Vitoria, 1990.

- Jornadas de Economía de los Servicios Sociales en Vitoria, 1990.

- Incluso, las Comunidades Autónomas se reunían para aunar criterios sobre las rentas mínimas - en Barcelona en diciembre se juntaron los representantes de nueve de ellas en diciembre de 1989.

El de mayor repercusión fue el realizado por Cáritas Española entre el 1 y 4 de marzo de 1990, que contó con la representación de distintos sectores sociales y una amplia participación, y en el que se dio un apoyo decidido a las rentas mínimas que las Comunidades Autónomas estaban poniendo en marcha.

<sup>93</sup> Los trabajos de esta reunión se encuentran recogidos en un volumen que ha gozado de amplia difusión (Cáritas, 1990a). Además Cáritas Española ha elaborado diferentes dossiers y apoyado estudios sobre las rentas mínimas (Cáritas, 1989; 1990; 1990a).

que habían tomado parte en la decisión política fueron los que participaron de alguna manera en esta etapa. Se trabajaba sobre los acuerdos a los que se había llegado con los sindicatos, las informaciones sobre otros programas y normativas, los contactos con otras administraciones, sobre las ofertas de otros participantes y los planteamientos que con anterioridad hubiesen realizado los técnicos y políticos de los departamentos correspondientes.

Estas elaboraciones comenzaron a menudo por estudios sobre las dimensiones de la pobreza y, más específicamente, sobre el posible número de demandantes de las ayudas que se iban a poner en marcha. Así, en Asturias se formó una Comisión encargada del estudio sobre el problema o en Madrid se realizaron estudios de diversa índole. Difieren, por lo tanto, del caso vasco donde una investigación sobre la pobreza había sido anterior a la decisión política.

En La Rioja se debatía en el Parlamento la normativa reguladora en marzo de 1990<sup>94</sup>. En Asturias se implantó una ayuda económica gestionada por decreto provisional hasta la elaboración de una ley. Los sindicatos UGT y CCOO formaron parte de la comisión encargada de la elaboración de la ley, junto con representantes de los partidos políticos, sindicatos y del Gobierno autonómico. Esta Comisión comenzó sus trabajos a finales del mes de enero, encargando un estudio sobre la situación de Pobreza en el Principado. En Aragón, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la DGA se sometió a la crítica de los sindicatos el proyecto de salario social y posteriormente lo negoció con otros partidos y organizaciones no gubernamentales (Cáritas principalmente).

Un buen número de Gobiernos autonómicos publicó los decretos de regulación de las prestaciones de garantía de mínimos o los programas que los incluían (Cataluña, La Rioja, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Extremadura y Madrid) entre los meses de junio y julio de 1990. Aquellos que disponían de recursos para ello comenzaron poco después su puesta en marcha como en Madrid, en la Comunidad Valenciana o en Cataluña.

Otro grupo de Comunidades siguió más lentamente este proceso. En alguna de ellas los acuerdos adoptados se encontraban con dificultades en su elaboración y puesta en marcha. Así, en Andalucía fue un segundo decreto (27 de noviembre de 1990) el que lo puso en vigor. Asturias donde se habían organizado unas ayudas económicas con carácter provisional, aprobó la Ley en 1991. En Canarias se elaboró un primer decreto en 1991 que no llegó a funcionar y posteriormente entró en marcha un segundo el 30 de junio de 1992. En Castilla-La Mancha se puso en marcha un programa por decreto a finales de 1991, pero fue modificado posteriormente. En Galicia se aprobó la ley de la RISGA en 1991 y Murcia elaboró un primer decreto en 1991 y un segundo en 1992). Ha sido el programa de Aragón el que más ha demorado su elaboración, siguiendo un complejo proceso al final de cual se legisló un programa en 1993 y se pusieron en marcha las primeras prestaciones en junio de 1994 (Véase Cuadro 4.3.). El debate público sobre estas medidas fue perdiendo intensidad una vez que se aprobó y puso en marcha el grupo de programas inicial.

---

<sup>94</sup> En la Comunidad de La Rioja, el Gobierno socialista defendía la normativa mientras que el grupo centrista y el popular lo apoyaban con más reticencias, pero se trataba de algo previo al acuerdo con los sindicatos.

*La puesta en marcha de los programas y la postura de la Administración Local*

Esta última etapa de puesta en marcha de los programas fue diversa en las Comunidades Autónomas, no sólo por sus contenidos, sino, sobre todo, por los medios materiales y humanos invertidos. A pesar de ello se pueden señalar algunos rasgos similares.

La demora de la puesta en marcha de los programas respecto de la aprobación de los decretos (puede llegar a retrasarse un año como en Galicia, Aragón, Asturias, mientras en otros ámbitos no llega a los dos o tres meses) está unida, a menudo, a la limitación presupuestaria. Los Gobiernos autonómicos dicen que tienen poca capacidad de modificar los presupuestos ya establecidos. Este hecho había sido un problema en la negociación con los sindicatos y también lo va a ser en la implantación de los programas.

En estas distintas etapas de implantación de los programas, pero en especial durante su puesta en marcha, se dieron diversas campañas de difusión sobre las decisiones gubernamentales, los acuerdos con sindicatos o las características de los futuros programas autonómicos de rentas mínimas. Con ello se trataba de dar a conocer la actividad de los Gobiernos autonómicos a la opinión pública y también de informar a sus potenciales beneficiarios. En estas presentaciones y ruedas de prensa sobre los programas, los responsables de su elaboración defendían el programa adelantándose a las posibles críticas (principalmente la creación de dependencias y la desincentivación laboral) e incidían en el carácter progresista y solidario de la medida. Además se hacía especial hincapié en el carácter pionero, peculiar, particular e original de cada programa autonómico respecto de los programas existentes o en proyecto en otras Comunidades Autónomas (se produce un 'efecto de competencia').

Para poner en marcha los programas de rentas mínimas, las Comunidades Autónomas tuvieron que llegar a acuerdos y firmar convenios con los Ayuntamientos, responsables de los servicios sociales que iban a gestionar los programas. Esto supone la aparición de un nuevo actor en el proceso. Estos convenios retrasaron en algunos casos la implantación ya que surgieron divergencias entre ambos niveles de gobierno, cuyos responsables, a menudo, eran de distintos partidos políticos (los casos de Oviedo, Zaragoza, Barcelona o Madrid<sup>95</sup>, por ejemplo). Por lo general se trataba de los ayuntamientos con mayor tamaño y con más recursos. El principal motivo de fricción entre los Gobiernos municipales y los autonómicos era el reparto de los costes de financiación y la baja infraestructura de los servicios sociales de atención primaria. Los ayuntamientos reclamaban que, junto con las nuevas competencias, se les dotase de más recursos para llevarlas a cabo.

También los profesionales de los servicios sociales municipales efectúan críticas sobre los programas de rentas mínimas. En principio los acogieron favorablemente, pero con posterioridad mostraron su descontento por el excesivo trabajo burocrático y la escasa infraestructura de los programas de rentas mínimas. Los colegios profesionales de trabajadores sociales del País Vasco, hicieron públicos estos problemas tras los primeros

---

<sup>95</sup> Se trata además de los ayuntamientos de mayor tamaño y con más recursos. Estos ayuntamientos poseen una mayor capacidad presupuestaria y 'pueden' entrar en conflicto con los gobiernos autonómicos.

pasos del programa. Como ya se ha comentado la tendencia universalista que predominó en los servicios sociales de la década de los ochenta chocó con la orientación o sectorialización de las rentas mínimas hacia los más necesitados. Esto no ha sido así en todos los casos, pues en otras Comunidades Autónomas las organizaciones profesionales realizaron una importante labor de demanda de los programas de rentas mínimas (en Galicia, por ejemplo).

Los primeros resultados no alcanzaron los niveles previstos en los estudios sobre beneficiarios potenciales. Es decir, la incorporación al Programa fue lenta. Así sucedió en País Vasco, Cantabria, Cataluña, Asturias o Madrid. Esto se atribuyó, por una parte, a unas previsiones excesivas y alarmistas mientras que por otra se calificó a los requisitos de demasiado restrictivos, a la infraestructura de los servicios sociales de limitada y a la información de escasa. Inicialmente, el número de denegaciones de la ayuda por superación del baremo del programa correspondiente fue elevado. Tanto los sindicatos como Cáritas, a menudo a través de Comisiones de Seguimiento o a través de la opinión pública, han ejercido una labor crítica de la insuficiencia de los programas o de los problemas que han condicionado su pleno desarrollo.

Las primeras evaluaciones mostraban que los beneficiarios iniciales de los programas de rentas mínimas eran personas solas con cargas familiares (mujeres mayoritariamente) y los pertenecientes a colectivos marginados. Se puede observar que eran precisamente estos últimos colectivos los que se encontraban más próximos a los servicios sociales en esos momentos. Sobre sus situaciones de necesidad ya existía una mayor conciencia y predisposición a la intervención protectora.

A finales de 1992, la mayoría de los programas autonómicos de rentas mínimas estaban en marcha. Esta circunstancia coincidió con el cambio de ciclo económico y con recortes en las prestaciones sociales, en especial las de desempleo, que inciden en un aumento de la demanda de nuevos colectivos de estos programas unido al incremento originado por la propia expansión de los programas. En muchos casos, la preocupación de los responsables de los programas autonómicos ha sido la de adaptarse a esta demanda creciente ante la que los recursos son claramente insuficientes<sup>96</sup>.

La publicación del informe *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales de las Comunidades Autónomas* (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995) en 1995 tuvo un papel de balance evaluativo al analizar la diversidad de éstas políticas autonómicas.

---

<sup>96</sup> En 1994, las Comunidades Autónomas van a incrementar en un 36% sus partidas destinadas a salarios sociales.

**Cuadro 4.3.**  
**Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción**

	<b>Andalucía</b>	<b>Aragón</b>
<b>Anterior</b>	← Plan de Empleo Rural y Subsidio de Desempleo Agrario	← en 1988 rechazo por la Cámara de una mejora en las prestaciones
<b>4ª 1988</b>		
<b>1º 1989</b>		
<b>2º 1989</b>	- Propuesta de IU en el Parlamento regional.	
<b>3º 1989</b>	- Se ofreció concertación con los sindicatos.	- Anuncio de la Consejera de la decisión de implantarlo.
<b>4º 1989</b>	- Rechazo en el Parlamento de la propuesta de IU (voto socialista negativo). - Comienzo de negociación de la Junta con los sindicatos, sobre la base de la PSP y en la que entrará el salario social (el presidente de la Junta está acosado por su partido)	- Simposio sobre pobreza en Aragón organizado por Cáritas. En las conclusiones se solicita una renta mínima garantizada de carácter económico pero con sentido incentivador. - Presupuesto para 1990 de 400 millones para unos 4.100 hogares (aprobado por el PAR y PP).
<b>1º 1990</b>	- Firma acuerdo PSP (8/2/90) sobre cinco medidas como Plan conjunto (orientado a la formación para el empleo. Se defiende que es un programa diferente. Adquiere importancia el nombre del Programa en el que no aparece la palabra 'ingreso'.	- Negociación y debate con los sindicatos. - Discusión con partidos políticos y con otros actores. DGA entrega un proyecto al CDS. También hay aportaciones de Cáritas (inserción y participación social). - Se anuncia que la medida se pondrá en marcha en octubre de 1990 (proyecto elaborado con las propuestas de CDS y sindicatos)
<b>2º 1990</b>	- Primer decreto (no se puso en marcha). Aprobado en mayo de 1990	
<b>3º 1990</b>	- Acuerdo con sindicatos centrado en la Formación profesional. - Se decide que se destinarán 2.000 millones y se hará efectivo a partir de octubre	- Debate con enmiendas de PSOE e IU. Reticencias del PP que se desvincula del acuerdo por lo que lo apoyan PAR y CDS. No hay acuerdo, por lo que se buscarán otros apoyos para evitar descongelación. - Presupuestados 500 millones para el 91.
<b>4º 1990</b>	- Decreto. - Se comienza a pagar	- Las reticencias del PP atrasan su elaboración.
<b>1º 1991</b>		- CDS y PAR tratan de aprobar el salario social antes de mayo.
<b>2º 1991</b>	- Datos sobre los solicitantes	- Cáritas solicita a la nueva DGA que apruebe el salario social.
<b>3º 1991</b>		
<b>4º 1991</b>		
<b>1º 1992</b>		- DGA prepara la aprobación en las Cortes.
<b>2º 1992</b>		
<b>3º 1992</b>		- Debate parlamentario. - Preparación de los profesionales que la van a gestionar
<b>4º 1992</b>		- Nueva demora en la aplicación. El dinero se destina a otras subvenciones.
<b>1º 1993</b>		- Inicio de estudio sobre la pobreza. - Artículo del Consejero sobre el Ingreso Aragonés de Inserción a favor de que haya un debate.
<b>2º 1993</b>		- Se anuncia que 100 familias cobrarán el salario social - Cáritas critica la paralización en Zaragoza: tanto de las ayudas urgentes, recorte del presupuesto y retraso del convenio del salario social. El Ayuntamiento aduce problemas burocráticos.
<b>3º 1993</b>		- Comienza la aplicación. Se dan acuerdos entre las administraciones autonómica y local (Zaragoza). - El Justicia quiere la modificación del decreto que reglamenta porque vulnera la Ley. - Se anuncia que llegará a 200 familias, pero que las necesidades son mucho mayores por los recortes en otras prestaciones. - Contratación de trabajadores sociales para su desarrollo.
<b>Posteriores</b>		- Ley en 1993 que se puso en marcha en junio de 1994.

Cuadro 4.3. (2)

	Asturias	Baleares
Anterior		
4º 1988		
1º 1989		
2º 1989		
3º 1989		
4º 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presión en el Parlamento (CDS y posteriormente IU) sobre el Gobierno autonómico que se opone.</li> <li>- Acuerdo entre PSOE e IU.</li> <li>- Negociación y firma de la PSP.</li> <li>- Presupuestos (525 millones destinados en 1990).</li> <li>- En la discusión en la Junta se insta a presentar Proyecto de Ley en cuatro meses (abril 1990).</li> </ul>	- Rechazo en la Asamblea regional
1º 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración del decreto de Ayudas (ASEN), refuerzo de ayudas regionales (7/3/1990).</li> <li>- Formación de la Comisión de elaboración de la Ley, se avisa del posible retraso en el plazo fijado.</li> <li>- Se habla de problemas de financiación.</li> <li>- Se presupuesta y contrata el estudio de pobreza.</li> </ul>	
2º 1990		
3º 1990		
4º 1990		
1º 1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobación del proyecto de ley por el Gobierno (26/2/91), con modificaciones de los sindicatos y tras un estudio sobre las necesidades.</li> <li>- Debate en el Parlamento</li> </ul>	
2º 1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley del IMI (reconoce la imposibilidad de eliminar la pobreza).</li> <li>- Se prevé que las primeras adjudicaciones serán en junio. Aunque se está desarrollando la reglamentación para la aplicación. La cuantía está fijada anualmente. Se prevé atender en una primera etapa a menos de la mitad de las familias necesitadas según el estudio.</li> </ul>	
3º 1991		
4º 1991	- Decreto de aplicación del IMI.	
1º 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Ayuntamiento de Oviedo crea una Comisión para tramitar el salario social.</li> <li>- PSOE critica el retraso en el funcionamiento en el Ayuntamiento de Oviedo.</li> </ul>	
2º 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comienza la gestión en abril</li> <li>- En otros ayuntamientos se va poniendo en funcionamiento</li> </ul>	
3º 1992	- Incorporación progresiva de ayuntamientos. (60 ayuntamientos) Oviedo con retraso	
4º 1992		
1º 1993	- Regulación de los sueldos del Salario Social. (Oviedo sigue sin presentar solicitudes). Se firma convenio con los sindicatos.	
2º 1993		
3º 1993	-1.300 millones para 1.775 familias. Cáritas que ha llevado su seguimiento da su visto bueno. Pero hay problemas de descoordinación entre estamentos (Consejería de Sanidad y Servicios Sociales y los Ayuntamientos)	



Cuadro 4.3. (3)

	Canarias	Cantabria
Anterior		
4 <sup>a</sup> 1988		
1 <sup>o</sup> 1989		- Anuncio de la decisión de implantarlo.
2 <sup>o</sup> 1989		- Remisión de un Proyecto de Ley - Decreto (aprobación 17/5/89) - Protestas de la oposición - Se dice que se van a dedicar 800 millones
3 <sup>o</sup> 1989	- ICU propone que el Ayuntamiento de Las Palmas lo solicite al Gobierno autonómico	- Publicación del programa (15/8/89) y norma de ejecución (20/9/90) - El PSOE denuncia el retraso.
4 <sup>o</sup> 1989	- Anuncio de negociación de la PSP con sindicatos. - Debate parlamentario.	- Primeros pagos (diciembre, unas 110 familias)
1 <sup>o</sup> 1990	- El Gobierno canario dice que es imposible plantearlo este año (no hay presupuesto para 1990) como plantean los sindicatos (discusión con la C. de Hacienda: es el Gobierno central). - Comienzo de la negociación-concertación. Acuerdo sobre el establecimiento de un salario social entre el presidente del Gobierno Canario y los sindicatos.	- Funcionamiento (demanda inferior a la prevista aunque se prevé llegar a 1200)
2 <sup>o</sup> 1990	- Firma de la PSP (30/4/1990)	- En abril, 714 familias - Se habla de destinar 200 millones para el año 1991
3 <sup>o</sup> 1990		
4 <sup>o</sup> 1990		
1 <sup>o</sup> 1991		
2 <sup>o</sup> 1991	- Primer decreto que no funciona	
3 <sup>o</sup> 1991		
4 <sup>o</sup> 1991		
1 <sup>o</sup> 1992		- Media de 1991, 11.000 pesetas mensuales.
2 <sup>o</sup> 1992	- Decreto - Se anuncia la gestión en verano para 23.200 personas.	- UGT critica la baja cuantía y número de salarios sociales. No ha habido aumento desde 1989. Tampoco hay programas de inserción. - La Diputación Regional responde identificándose como Comunidad A. pionera y que tiene poco que conocer y prácticamente no hay recursos. - PSOE denuncia que se quiere recortar en un 60%
3 <sup>o</sup> 1992		
4 <sup>o</sup> 1992		
1 <sup>o</sup> 1993		
2 <sup>o</sup> 1993		
3 <sup>o</sup> 1993		

Cuadro 4.3. (4)		
	Castilla-La Mancha	Castilla-León
Anterior		
4º 1988		
1º 1989		
2º 1989		
3º 1989		
4º 1989		
1º 1990		- Acuerdo con sindicatos: un salario social para la segunda mitad del año (300 millones en 1990 y 1000 en 1991).
2º 1990	- Firma de la PSP.	
3º 1990		- Decreto - Comienzan a distribuirse en octubre. Se espera que beneficie a 4.000 personas.
4º 1990	- Primer decreto.	- Problemas entre la Junta y el Ayuntamiento de Valladolid.
1º 1991		
2º 1991		
3º 1991		
4º 1991	- Segundo decreto con modificaciones.	- Se habla de introducir modificaciones.
1º 1992		
2º 1992		
3º 1992		
4º 1992		
1º 1993		
2º 1993		
3º 1993	Ley 5/1995 que ha comenzado a funcionar en 1997.	

Cuadro 4.3. (5)		
	Cataluña	C. Valenciana
Anterior	← Prioridad en la lucha contra la pobreza en las elecciones catalanas.	
4ª 1988		
1º 1989		
2º 1989	- UDC hace una propuesta dirigida al Gobierno central y a Cataluña.	
3º 1989	- Anuncio de decisión y preparativos (se llega a hablar de 24 mil millones y noventa mil familias, lo anuncia el <i>Conseller de Treball</i> de UDC, lo que ocasiona malestar con <i>Benestar Social</i> ).	
4º 1989	- Anuncio de implantación (se dice que se van a destinar 14.000 millones). Se van a poner a trabajar las dos Consejerías y se firmarán con los sindicatos (criterio de inserción y formación). - Presupuesto para un Programa piloto. - Organizaciones sociales lo consideran insuficiente.	- Diversas organizaciones, entre ellas Cáritas, hablan sobre la puesta en marcha un salario social.
1º 1990	- Comisión parlamentaria para el estudio de las bolsas de pobreza (presentación del <i>Conseller de Benestar Social</i> ). - Discrepancias <i>Generalitat</i> -Sindicatos sobre la extensión del salario social. Alcanzan preacuerdo (Programa general o piloto). - Firma de la PSP (14/2/1990). - Ampliación del presupuesto a mil millones. Finalmente 2.400 millones de diferentes fuentes marcha gradual y Comisión de Seguimiento. Anuncio de fin para junio.	- Acuerdo sobre la PSP entre <i>Generalitat</i> y sindicatos.
2º 1990	- Elaboración del decreto. - Comienza la puesta en marcha (planes de inserción, comisiones, programas)	
3º 1990	- Publicación del decreto - Puesta en marcha y primeros pagos	- Decreto del Plan de Medidas de Inserción Social (23/7/1990) (junto con universalización sanitaria y prestaciones de accesibilidad). - Comenzará a aplicarse en septiembre.
4º 1990		
1º 1991	- 500 familias (6000 personas) lo han solicitado. Se analizan sus características.	
2º 1991	- Acceso a 1558 de personas en los diez primeros meses. 600 salarios sociales. Menos de los esperados. Sobre todo mujeres con cargas - Algunos ayuntamientos (como por ejemplo Barcelona (y otros no socialistas) no tramitan solicitudes (se les acusa de insensibilidad social). Tampoco se ha puesto en marcha la Comisión de Seguimiento. - Se admiten deficiencias: proceso complejo (retrasos). - Tras la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento (7/5/91) se habla de introducir reformas: mayor cobertura, mayor prestación y otros colectivos.	
3º 1991	- Se habla de modificación del decreto en breve (Comisión interdepartamental): baremo, deducciones, eliminación del mínimo (incentivo), residencia, consenso para posponer la ley. - Reto de los recursos para la inserción.	
4º 1991	- Pocas familias acceden, de acuerdo con los estudios de pobreza (problemas de información, rechazo de los ayuntamientos y falta de personal) - Se modifica el decreto.	
1º 1992		- Limitado alcance de estas medidas
2º 1992		
3º 1992		
4º 1992		
1º 1993	- 30.000 personas se benefician del salario social	
2º 1993		
3º 1993		
Posteriores	- 30% parados de larga duración (incremento de aquellos que provienen de agotamiento del desempleo)	

Cuadro 4.3. (6)

	Extremadura	Galicia
Anterior	← Plan de Empleo Rural y Subsidio de Desempleo Agrario (INOPEs y ADAS)	
4ª 1988		
1º 1989		
2º 1989	- Rechazo propuesta del CDS en Parlamento	
3º 1989		
4º 1989	- Rechazo socialista de la propuesta de IU en Parlamento	
1º 1990	- Cáritas de Extremadura solicita acciones en éste ámbito - Negociación y firma de acuerdo Gobierno autonómico y sindicatos. Discusión centrada en el nombre, más que en la cuantía.	- Propuesta de sindicatos (Demanda de sindicatos y de Cáritas y otros grupos parlamentarios)
2º 1990		- Negociación PSP y firma del acuerdo <i>Xunta</i> -Sindicatos con el compromiso de implantación para 1991. - 2.550 millones para salario social, destinado a unas 10.000 familias. - Se trata el tema en unas jornadas profesionales de trabajo comunitario.
3º 1990	- Nuevo y definitivo acuerdo entre sindicatos y Gobierno para la implantación del salario social. - Decreto (similar al acuerdo PSP)	
4º 1990		
1º 1991		
2º 1991		- Discusión en el Parlamento y aprobación de la Ley.
3º 1991		- Publicación Ley. - Aprobación en el Parlamento de la Ley de Medidas Básicas para la Inserción (11/9/91). No reconoce los acuerdos alcanzados con los sindicatos. Rechazo de la oposición, por miserable y muy burocrático.
4º 1991		- Se anuncia que comienza en noviembre 1991 el plazo para solicitarla, pero finalmente se produce en 1992.
1º 1992		- Comienzan los pagos (febrero).
2º 1992		- Hasta abril solo 100 familias (en mayo, 750) - Se habla de flexibilizar requisitos y de problemas de personal para la atención y de información. - 2.500 millones para 1992. 10.000 personas posibles beneficiarios. 300 millones del 91 han pasado al 92.
3º 1992		
4º 1992		
1º 1993		- 70% mujeres
2º 1993		- Más de 1300 mujeres solicitantes. Para las ayudas de emergencia, mujeres entre 55 y 64 años del medio rural y para las rentas de inserción mujeres entre 25 y 34 años de medio urbano. También varones de más de 55 años.
3º 1993		- 712 salarios sociales y 646 ayudas de emergencia. Los sindicatos valoran que se tratan de resultados pobres.
Posteriores		- Los sindicatos solicitan que la <i>Xunta</i> homologue la RISGA a otras CCAA. Lo valoran como un fracaso: pocos beneficiarios y no se gasta lo presupuestado. Se trata de problemas de los criterios de acceso. También señalan retrasos de hasta un año en la concesión.
		- Sólo llega a la mitad de los pobres (según estudios). - Mesa autonómica de la RISGA. Algunos ayuntamientos no tienen ninguna solicitud. Los sindicatos solicitan que se agilicen los trámites burocráticos y más información. Protestan porque no se ha llevado a cabo la reforma de la Ley que es muy restrictiva. Escasos proyectos de inserción laboral (la mayoría de inserción sociofamiliar, prelaborales o mixtos)

Cuadro 4.3. (7)			
	Madrid	Murcia	Navarra
Anterior	←		← Desde 1982, configuración progresiva del Programa de Ayudas de Navarra.
4ª 1988			
1º 1989			- Propuesta de EE en el Parlamento.
2º 1989	- Anuncio decisión y de elaboración de estudio previo (Fiesta del 2 de Mayo y Seminario de ISE) - Visita a Francia de la Consejera		- Rechazo de la propuesta en el Parlamento Foral
3º 1989	- Preproyecto.		
4º 1989	- Se anuncia la existencia de un borrador de un Proyecto Ley, a discutir tras las elecciones legislativas. - Presupuestos. - Firma PSP		- Presupuestos de 1990
1º 1990	- Elaboración		- Defensa sindical del salario social que consigue una reforma del baremo y el establecimiento en decretos.
2º 1990	- Informe de la Cámara de Comercio e Industria de Madrid. - Primeros problemas con los Ayuntamientos - Sindicatos presionan ante los retrasos en los compromisos		- Decreto reguladores (28/6/90) de las prestaciones, del empleo social protegido y de la inserción laboral en empresas
3º 1990	- Decreto y primeros pagos		
4º 1990			
1º 1991		- Decreto del Plan Regional de Inserción Social (IMI y prestaciones complementarias)	
2º 1991		- Comienza a aplicarse en junio	
3º 1991			
4º 1991		- Rechazo de un tercio de las solicitudes del nuevo salario social	
1º 1992	- Tensiones con el Ayuntamiento de Madrid		
2º 1992		- Segundo decreto	- El salario social aumenta en un 50% y se sitúa en 70.000 ptas./mes - 1200 solicitudes (menos de los de las estadísticas oficiales, según la Consejera.
3º 1992			
4º 1992			
1º 1993			
2º 1993		- 1994 Programas de Ayuda	
3º 1993			

Cuadro 4.3. (8)		
	País Vasco	La Rioja
Anterior	← 1986, Estudio	
4ª 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anuncio del <i>Lehendakari</i>.</li> <li>- Acuerdo con Diputaciones</li> <li>- Inicio del proceso de elaboración (Comisión Gestora y Comisión Técnica)</li> <li>- Debate con Gobierno central</li> </ul>	
1º 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación</li> <li>- Puesta en marcha del IMF y AES.</li> <li>- Sus responsables dan publicidad a la nueva ley.</li> </ul>	
2º 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemas en los servicios sociales (<i>infraestructura</i>), por insuficiente cobertura y ralentización de la puesta en marcha</li> <li>- Presentación y formación de profesionales</li> <li>- Se comienza a hablar del tercer nivel</li> </ul>	
3º 1989	- Programa intersectorial.	
4º 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuestos 1990, prórroga del IMF.</li> <li>- Anuncio de la Ley, ya hay un Proyecto y se anuncian los cambios que introduce.</li> <li>- Propuesta de ELA-STV de ampliación del Plan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discusión y firma de acuerdo con los sindicatos</li> <li>- En los Presupuestos 1990 se incluye una cantidad destinada a un estudio</li> </ul>
1º 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultados (1/2/90) se califican de éxito a pesar de <i>menos solicitudes de lo previsto. 11% de abandonos.</i></li> <li>- Se habla del embrión del tercer nivel, de diversas actividades</li> <li>- Se habla de las fraude y de los comportamientos para tener más beneficios.</li> <li>- Gobierno preocupado por las críticas.</li> <li>- Se notan los cambios.</li> <li>- Acuerdo con Cáritas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración (se prevé que en tres meses esté lista la normativa)</li> <li>- Gobierno fija la cantidad de la prestación.</li> <li>- Debate parlamentario (defendido por el PSOE -en Gobierno-, con límites PP y CDS)</li> </ul>
2º 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemas debidos a la insuficiencia de <i>infraestructuras</i> en Servicios Sociales (Vizcaya). Informe de los Colegios de Trabajadores Sociales</li> <li>- Ley IMI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto</li> <li>- Unos 36 millones anuales destinados a 250-500 familias</li> </ul>
3º 1990	- Convenio de financiación Diputaciones-Gobierno Vasco para el período 1990-1992	
4º 1990		
1º 1991		
2º 1991		
3º 1991		
4º 1991	- 6.730 millones presupuestados para 1992	
1º 1992		
2º 1992		
3º 1992		
4º 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prórroga</li> <li>- Evaluaciones</li> </ul>	
1º 1993		
2º 1993		
3º 1993		

### ***4.3. Actores, argumentos y arenas en la implantación de las rentas mínimas de inserción***

#### ***a. Actores***

En este apartado se va a analizar los diferentes actores que tomaron parte en la implantación de estos programas y contribuyeron de diversas maneras en la definición del problema, en la formulación de la agenda, en la decisión política o en la elaboración de la política. Entre ellos no están figurando grupos que representen los intereses de los propios afectados por la pobreza o en riesgo de caer en ella. Por lo tanto, se puede considerar que el tipo de actuación de estos actores es el de su mediación por unas políticas de lucha contra la pobreza concretas que iban a beneficiar a otros grupos o categorías sociales. Sus objetivos no fueron sólo la defensa altruista sino que también obtuvieron otro tipo de beneficios, muchos de los cuales se encuentran en el propio proceso o juego político (mayores cuotas de decisión en las nuevas políticas, legitimación, incremento de prestigio, mejora de imagen, protagonismo público e intereses profesionales).

#### ***Gobiernos autonómicos***

A finales de 1990, todos los Gobiernos autonómicos, salvo Baleares, estaban implicados en la elaboración de un programa de rentas mínimas de inserción, por lo que se pueden considerar como sus principales promotores. A pesar de las diferentes formas en que los Gobiernos autonómicos toman la decisión de impulsar estos programas se puede considerar que son sus principales promotores. Pero esta toma de decisión fue diversa. Un conjunto de programas de rentas mínimas surgieron por iniciativa del propio Gobierno, tanto de los políticos como de los técnicos. En otros casos, fue el empuje de los grupos políticos de oposición en los Parlamentos o Asambleas regionales lo que impulsó a los Gobiernos a ponerlo en marcha. Por último, hay que señalar un tercer tipo que sería el de los sindicatos y, en ocasiones, el de otras organizaciones no gubernamentales que presionaron y llegaron a acuerdos con los gobiernos para la implantación de los programas.

Los Gobiernos autonómicos no tuvieron tampoco un interés uniforme en estos programas. Así, las inversiones y recursos que han puesto en marcha en las diferentes etapas de la implantación han sido diversos. Los representantes de estos Gobiernos ofrecen la explicación de la limitada capacidad y recursos de las Comunidades Autónomas para justificar esta escasez (se ha comparado la capacidad de Gobierno Vasco de financiarse y determinar sus presupuestos, algo que no pueden hacer los demás). Sin embargo, otros participantes en estos procesos opinan que las Comunidades Autónomas podrían haber invertido más en estos programas y lo que realmente ha sucedido es que han priorizado otros (Ent. MA y ML).

El papel jugado por los Gobiernos autonómicos al impulsar y elaborar estos programas de rentas mínimas es en cierta forma novedoso, aunque ya hay unos claros antecedentes en la elaboración de las leyes de servicios sociales. La capacidad de decisión y ejecución proviene de una competencia en exclusiva en materia de asistencia social, como ya se ha indicado en un apartado anterior. Al mismo tiempo, esto ha limitado la ubicación y el alcance de los programas de rentas mínimas de inserción.

La decisión de poner en marcha políticas de rentas mínimas tiene un carácter de legitimación y de búsqueda de prestigio para las propias Comunidades Autónomas como nuevos actores en la elaboración política española. A la capacidad simbólica de la lucha contra la pobreza (un problema social sobre el que hay acuerdo en la necesidad de actuación pública) se une su característica de asunción de una responsabilidad de cierre del sistema de protección social, adelantándose al Gobierno central. Es una muestra del dinamismo y capacidad de innovación autonómicos. Además, la posibilidad de llegar a acuerdos con los sindicatos al mismo nivel que el Gobierno central es también un indicador del carácter innovador y ejecutivo de los Gobiernos autonómicos en el desarrollo de las políticas públicas españolas.

Para los Gobiernos autonómicos, las rentas mínimas de inserción también suponen una ampliación de su espacio de actuación. Es una actuación más fácil pues se produce en el terreno, el de la asistencia social y los servicios sociales, en que podían llevarlo a cabo puesto que disponían de competencias y transferencias, aunque con límites borrosos y recursos escasos. Esta ampliación se produce también a costa de una recentralización autonómica de a expensas de las Administraciones Locales, ya que éstas habían desarrollado sus sistemas de servicios sociales municipales a partir de las transferencias y de sus propias instituciones tradicionales.

Además los programas de rentas mínimas de inserción suponen una legitimación menos gravosa que otros programas puesto que no suponían un gran gasto, ya que son programas limitados presupuestariamente. Este tipo de políticas sociales, suponen un espacio de alta rentabilización política (por el acuerdo social sobre la necesidad de socorrer a los más necesitados) y de coste controlable en comparación con otras (Saizarbitoria, 1988; 1989). Muchas veces las decisiones de poner en marcha estos programas se traduce en pocos recursos destinados simplemente a ampliar la precaria red de servicios sociales con ayudas económicas puntuales, y en los que el salario social tiene poca concreción y presencia, como se ha visto cuando se han descrito estos programas.

### ***Gobierno central y Ministerio de Asuntos Sociales***

La postura del Gobierno central, en aquel entonces socialista, en especial del Ministerio de Asuntos Sociales, fue crítica frente a los programas autonómicos de rentas mínimas de inserción. Sus líneas de intervención se presentaban como alternativas más idóneas para tratar los problemas que pretendían solucionar mediante las rentas mínimas. Se contraponían los programas de rentas mínimas como una mera prestación económica, por una parte, y el conjunto de la actividad desarrollada por la Administración bajo el presupuesto dedicado a fines sociales que se consideraba el auténtico 'salario social', por otra.



El Ministerio de Asuntos Sociales, creado en junio de 1988, tenía escasos medios y capacidad de maniobra, debido al proceso de descentralización de los servicios sociales de la década de los ochenta. El Ministerio entendió que el proceso transferencial había impedido poner en marcha planes que organizaran y aseguraran la universalidad del sistema de servicios sociales en su conjunto. En general se valoraron negativamente los efectos de la transferencia autonómica de los aspectos sociales por la pérdida de control sobre políticas y presupuestos.

En este contexto, las iniciativas autonómicas de rentas mínimas eran consideradas insolidarias territorialmente ya que algunas Comunidades Autónomas tenían capacidad y recursos para llevar a cabo estas políticas (en especial, el País Vasco debido a su generoso sistema de financiación). Se presentaban como un proyecto de las Comunidades más prósperas con áreas metropolitanas (insolidarias con las Comunidades más pobres y de carácter rural) y, por último, con afán de protagonismo político. Se consideraba negativo que pudieran servir como instrumentos de creación de identidades diferenciales con respecto a otras comunidades autónomas, impidiendo la coordinación con las políticas sociales a nivel estatal, y convirtiéndose en instrumentos de negociación de meras transferencias monetarias (Ministerio de Asuntos Sociales, 1989).

Los responsables ministeriales reconocían que hacían falta fórmulas de intervención en concertación con las Comunidades Autónomas y Municipios para la creación de infraestructuras, mediante la concertación con otras administraciones y organizaciones gubernamentales. Por esta razón orientaron su actuación en este sentido a través de Planes (como el Plan Concertado de Servicios Sociales) que implicaban una orientación común de distintas administraciones.

Otro punto que era objeto de rechazo por los responsables ministeriales eran las actuaciones sectorializadas hacia los más desfavorecidos como objeto de intervención. Las orientaciones que se iban a seguir eran de carácter universalista. Así, se puede denotar una pudorosa ausencia de la palabra pobreza de la actividad gubernamental, habiendo negado incluso los datos de pobreza que proporcionaban algunos estudios (como por ejemplo la cifra de ocho millones de pobres en España que proviene del estudio de EDIS-Cáritas, 1984). La opción gubernamental consistía en el refuerzo de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, es decir, aquellos que no pueden trabajar, y en la incorporación al mundo del trabajo de los que puedan hacerlo<sup>97</sup>. Se argumentaba que el crecimiento económico español favorecería la creación de empleo. La creación de salarios sociales podía consolidar la marginación.

En esta opción del Ministerio de Asuntos Sociales se incluía el refuerzo de los servicios sociales de base, a través del Plan Concertado, evitando los riesgos que podrían acarrear las prestaciones dependientes de la Administración Central (que se presentaban como rentas sin compromiso real de transformación). La Administración Local se consideraba como la más adecuada para llevar a cabo intervenciones integradas orientadas a los colectivos

---

<sup>97</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria de 8 de marzo de 1989, nº 17, pp. 10193-10194.

marginados, pues es desde este nivel se podían controlar mejor las situaciones de necesidad de los ciudadanos y las familias. Por lo tanto, era peligroso centralizar estas prestaciones asistenciales<sup>98</sup>.

La política social del Gobierno central era también objeto de fuertes críticas de otros actores sociales. Así a la oposición entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas en torno a las competencias sobre servicios sociales, se une los que mantenían, los sindicatos desde la Huelga General de 14 de diciembre de 1988. Según los responsables ministeriales, la estrategia sindical fue la de negociar con los Gobiernos autonómicos lo que no se conseguía en el Gobierno central (Ent. MF). Por otra parte, se producía el enfrentamiento con algunas organizaciones no gubernamentales, principalmente Cáritas. El origen del conflicto con Cáritas fue el reparto de el 0'5% de los ingresos por IRPF destinado a actividades de interés social, en las que se había querido primar a las asociaciones laicas con la idea de contribuir al fortalecimiento del tejido social, en detrimento de Cáritas. Tanto los sindicatos, como Cáritas apoyaron activamente la implantación de los salarios sociales.

En las declaraciones de los responsables del Ministerio se observan intentos de establecer alianzas con los profesionales del trabajo social y con los Gobiernos locales en la crítica y oposición a los programas autonómicos de rentas mínimas. Las argumentaciones ministeriales apuntaban que las rentas mínimas significan una pérdida de capacidad de decisión por parte de los servicios sociales municipales. Por otra parte, la modernización que se estaba produciendo en los servicios sociales y en la profesión del trabajo social iba a truncarse con estos programas de rentas mínimas que volvían al trabajo de beneficencia y caridad.

Hay que señalar que a pesar de la crítica y del rechazo de la medida, el Ministerio no intervino ni emprendió ninguna acción para frenar el proceso: se criticó pero no se intervino en contra. La postura de Ministerio se interpretó como una justificación ante la imposibilidad de actuación por limitación presupuestaria. Como plantea R. Aliena (1991a) se trató más de una priorización, pero no se mostró como tal. El Ministerio optó por reforzar todos los frentes posibles menos las rentas mínimas: crecimiento de la cobertura, políticas activas de empleo, refuerzo de la red de servicios sociales, incremento de la ayuda social, a través de la creación de nuevas prestaciones para necesidades específicas.

### ***Partidos políticos***

El primer aspecto a destacar es la inexistencia de un posicionamiento consistente en los diferentes partidos políticos. Los apoyos de los partidos políticos a los programas de rentas mínimas de inserción fueron diferentes según la posición ocupada por éstos. Resulta difícil extraer líneas de posicionamiento ideológico. Se puede decir que la postura adoptada varía según las arenas o contextos en los que se producen.

Dada la postura crítica del Gobierno Central, las actuaciones de los representantes del PSOE en las diferentes comunidades son objeto relevante para el análisis. A pesar de que

---

<sup>98</sup> La Ministra de Asuntos Sociales compareció ante la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados el 30 de enero de 1990, y se expresaba en el mismo sentido, incluso con los mismos términos.

desde el Ministerio se había presentado el programa de rentas mínimas como un proyecto de la derecha política y una cuña en la política social socialista, en distintos ámbitos éstos eran impulsados (como en Madrid) o apoyados (como en el País Vasco o en Galicia) por el mismo partido socialista. En otras Comunidades Autónomas la postura de este partido pasó de un fuerte rechazo inicial a un apoyo posterior a través de pactos con sindicatos (como en Extremadura o Andalucía) o con otros partidos (como Asturias). El tema de las rentas mínimas fue incluso discutido en la preparación del programa electoral de 1989, en una reunión del Comité Federal del PSOE se adoptaron diferentes posiciones y algunos líderes territoriales apoyaron este tipo de programas frente a la actitud del Gobierno central.

Tampoco se puede decir que el principal partido de la derecha política adoptase una postura consistente. La postura adoptada por Alianza Popular en el Parlamento Vasco supuso un apoyo significativo a las iniciativas de la lucha contra la pobreza a mediados de los ochenta, y también lideró la creación de programas de rentas mínimas en otras Comunidades Autónomas (como Cantabria) o las aceptó con reticencias (Galicia o Castilla-León). Mientras algunos de sus dirigentes se mostraban claramente en contra o reacios ante la medida, otros lo defendían (Galerón, 1990). Sólo posteriormente a comienzos de los noventa, el Partido Popular<sup>99</sup> se mostró en contra de los programas de rentas mínimas de inserción. De hecho, esta toma de postura fue prácticamente posterior a la puesta en marcha de casi todos los programas. Desde su organización central, se advertía los programas de rentas mínimas marginan más que soluciona y se dudaba de su aplicación real. También se criticaba como una medida clientelista, incluyéndola junto con el PER de las Comunidades Autónomas del Sur de España. En Madrid, el Ayuntamiento en manos del Partido Popular iniciaba un largo enfrentamiento con la Comunidad y en Aragón en donde gobernaba la Diputación en coalición con el Partido Aragonés Regionalista retiró su apoyo al proyecto de programa de renta mínima, lo que contribuyó al atraso de su puesta en marcha.

Hay una línea de ideológica en donde se puede encontrar un cierto grado de consistencia. Los partidos autoubicados en el centro, Unión de Centro Democrático y el Centro Democrático Social, mantuvieron un apoyo destacado en Comunidades Autónomas como Asturias, Aragón o Extremadura. Sistemáticamente sus programas electorales incluían una medida de salario social o de renta mínima de inserción (Revilla, 1990). El Partido Nacionalista Vasco en el País Vasco y la Unión Democrática de Cataluña fueron también impulsores de las iniciativas en sus respectivos ámbitos. Se puede decir que junto a las formaciones centristas hay un apoyo de los sectores demócrata-cristianos a estas políticas sociales.

Por último, Izquierda Unida también ha apoyado la intervención (Maravall, 1990). En algunos lugares (como Asturias) ha sido determinante en los pactos con el partido en el Gobierno autonómico o en los pactos de la oposición que han empujado a poner en marcha los programas. Por lo general, su papel no sólo ha sido de apoyo activo inicial, sino que posteriormente ha tomado postura de control y seguimiento del Programa, exigiendo la

---

<sup>99</sup> En 1989, en el IX Congreso de Alianza Popular, llamado Congreso de la Refundación, se configuró el Partido Popular mediante la incorporación a Alianza Popular de otros partidos de centro-derecha y de personalidades independientes.

expansión de los programas y haciéndose eco de las posiciones sindicales (como se verá posteriormente este es el caso de Madrid).

En general, las posturas de los partidos políticos en relación con estos programas varían según el nivel gubernamental en que se encuentren y las opciones que tomen los otros partidos en este mismo nivel o su mismo partido en un nivel diferente. Se ha seguido a menudo estrategias de diferenciación y de búsqueda de protagonismo.

La posición de los partidos políticos ha sido más o menos importante en función de la configuración de los Parlamentos Autonómicos. En función de su poder en las Cámaras los partidos en el Gobierno han llevado las normativas a la discusión en la Cámara (para su aprobación por Ley) o lo han evitado (tramitando a través de decretos). También han sido importantes desde la oposición para establecer pactos que obligasen a un partido en el Gobierno a llevar a cabo un programa de renta mínima o a hacerlo de una manera determinada (caso de Asturias).

### *Sindicatos*

Los sindicatos se mostraron en todo momento a favor de los programas de rentas mínimas de inserción. Hay que decir que, a menudo, sus planteamientos no eran muy claros respecto a quiénes debían ser sus principales beneficiarios y objetivos, y cuál sería su papel dentro del sistema de protección social. Inicialmente, los intereses sindicales vinculaban el salario social a una mayor protección para los desempleados.

Por una parte, los sindicatos llevaron una tarea de divulgación y reivindicación de este dispositivo de protección social. Así UGT, en unas jornadas sobre *Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza* organizadas por el Instituto Sindical de Estudios en abril de 1989, solicitó al Gobierno la creación de un salario social. En febrero de 1990 elaboró un Informe sobre el desarrollo de los salarios sociales en el conjunto del Estado que divulgó a los medios de comunicación para presionar al Gobierno central.

Sin embargo, la actividad fundamental de los sindicatos fue la negociación con los Gobiernos Central y Autonómicos de la Propuesta Sindical Prioritaria, entre cuyos puntos se incluía la creación del salario social. La participación de los sindicatos hasta ese momento había sido limitada. Esta actuación significa para los sindicatos la apertura de nuevos espacios de participación y concertación en la política social y en los servicios sociales.

El salario social se incluyó en todos los acuerdos que los sindicatos firmaron con las Comunidades Autónomas. Este hecho ha incidido en la frecuente atribución a los sindicatos de la iniciativa en la decisión de implantación de estos programas. Esta atribución al empuje sindical debe ser matizada ya que el papel del acuerdo en el impulso de esta política no fue igual para todas las Comunidades Autónomas. Su incidencia varió en función de la existencia de discusiones o trabajos previos por parte de los propios Gobiernos autonómicos.

En este sentido, la actuación de los sindicatos se insertó en contextos diferentes. En algunas Comunidades Autónomas, existía algún tipo de iniciativa relativa a las rentas mínimas de inserción y los Gobiernos habían trabajado en ella. Esto quiere decir que llegaba a acuerdos sobre las previsiones y proyectos previos (Asturias, Madrid o Cataluña). En otras

supuso la incorporación en la agenda de los Gobiernos autonómicos de la puesta en vigor del salario social, o de su reintroducción cuando se había sido rechazada previamente.

Estos acuerdos son diferentes en cuanto al grado de concreción de la política: presupuestos, principios y objetivos de la política, cantidades a percibir por los beneficiarios. Por lo general cuando hubo una decisión del ejecutivo autonómico de llevar a cabo un programa de este tipo el contenido fue más concreto. Otras veces se limitan a declaraciones de buenas intenciones con algunas cifras de difícil cumplimiento, o que han derivado en programas de calidad deficiente. Donde la acción de los sindicatos llegó a acuerdos más concretos fue en aquellas Comunidades donde ya había una discusión o decisión gubernamental previa. La acción de los sindicatos fue importante sobre todo como impulsora de intenciones que ya existían previamente.

El salario social fue uno de los temas más conflictivos en la negociación con el Gobierno central. Una vez que éste se negó a plantear el tema, los sindicatos emplearon el argumento de agravio comparativo territorial para presionar a favor de una actuación armonizadora de las diferentes iniciativas autonómicas. Dado que los acuerdos y decisiones de implantar políticas de salario sociales afectaban a un porcentaje importante de la población, los sindicatos planteaban que era necesario que el Gobierno interviniese para evitar la desigualdad de oportunidades que esto estaba creando entre los ciudadanos españoles.

Además, los acuerdos autonómicos permitieron a los sindicatos actuar en los procesos de elaboración y puesta en marcha como garantes de los compromisos adquiridos. En los acuerdos se fijaba la creación de comisiones de control y seguimiento de las rentas mínimas. Esto permitía a los representantes sindicales acceder al control de la política social autonómica (por ejemplo, Madrid).

Con posterioridad a la puesta en marcha de los programas, los sindicatos han exigido el incremento y generosidad de los programas y una actuación armonizadora del Gobierno central. La opinión de algunos entrevistados es que la UGT ha sido la central sindical más beligerante en este tema a nivel estatal (Ent. MA y ML).

#### ***Organizaciones no gubernamentales: el papel de Cáritas***

En este apartado se examina plantear el papel de las organizaciones no gubernamentales en el impulso y elaboración de los programas de rentas mínimas de inserción en España. Entre ellas, el mayor protagonismo corresponde a la organización católica Cáritas Española.

Se observa que la línea de actuación de Cáritas Española fue la de impulsar de la investigación, difusión e intervención sobre la pobreza. Su línea de investigación sobre la pobreza y sus nuevas realidades había tenido una amplia difusión y había servido de acicate para otras. Sus resultados se habían convertido en una fuente de enfrentamiento con la política social desarrollada por la Administración Pública, en especial la del Ministerio de Asuntos Sociales.

Esta organización confesional adoptó desde el primer momento una postura de defensa de la implantación del salario social. Cáritas Española jugó un importante papel en la recopilación y difusión de la información sobre los programas que estaban elaborando entre

los técnicos y políticos de las Comunidades Autónomas. El Simposio que sobre el tema de *Renta mínima y Salario ciudadano*, que se celebró en 1990 tuvo una repercusión especial y la virtud de reunir a muchos de los sectores implicados. Desde esta perspectiva se puede considerar que su tarea fue la de 'portavoz' de los programas de rentas mínimas de inserción.

La postura de Cáritas se caracterizó por considerar los salarios mínimos como un paso previo a un 'salario universal o ciudadano'. El objetivo a perseguir, utópico en esos momentos, sería el 'salario ciudadano'. La 'renta mínima' era su antesala. Este planteamiento se encuentra en la gran parte de la tarea que lleva a cabo Cáritas Española en torno a las rentas mínimas de inserción, en especial sus primeras aportaciones al debate. Junto con Cáritas Española, una serie de organizaciones del entorno católico y corte social progresista (como Justicia y Paz o Cristianismo y Justicia) se manifiestan a favor de las rentas mínimas en su calidad de puente al salario ciudadano, es decir, como un paso previo a un derecho subjetivo perfecto.

La participación de estas organizaciones en la implantación de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas fue también variable. En muchas, las organizaciones no gubernamentales no tuvieron un papel significativo en la decisión, elaboración o puesta en marcha de los programas. En otras introdujeron e impulsaron el debate o criticaron los proyectos que se estaban realizando. Esta actividad les llevó a estar presentes o ser consultadas en la elaboración (por ejemplo en Aragón), e incluso a que la organización del Programa les permitiese participar en la gestión junto con los servicios sociales públicos como en el caso de Cataluña. En otras ocasiones, han pasado a formar parte de las Comisiones de Seguimiento junto con sindicatos o representantes de la Administración local.

La puesta en marcha de los programas de rentas mínimas de inserción ha significado cambios en funcionamiento de estas organizaciones, como se verá más específicamente en capítulos posteriores. En algunos casos, los programas de rentas mínimas han asumido problemas a los que estaban dando respuesta estas organizaciones, en especial Cáritas. En otros, las organizaciones no gubernamentales se han adaptado para cubrir tareas específicas y, en muchos casos, innovadoras a las que no se podía extender la Administración Pública. Este es el caso de los programas específicos para la inserción en el caso de Madrid, País Vasco o Cataluña.

### ***Expertos y técnicos***

Los expertos son las personas o equipos que participan como asesores en estos procesos de elaboración e implantación. Generalmente se requiere su participación para dar contenido a la decisión política. La participación de este tipo de actor proviene de su conocimiento y experiencia y su papel es 'opuesto' al de otros (políticos, sindicatos u organizaciones no gubernamentales), ya que carecen de capacidad de decisión o de presión. Su actividad es más significativa en los procesos de elaboración de las políticas y los programas, así como en su puesta en marcha. Es, por lo tanto, más difícil de captar en el análisis del proceso de implantación de las políticas de rentas mínimas en España y, sin embargo, en los dos análisis de caso que se realizan a continuación su papel será más visible.

En el proceso de implantación de estos programas han participado tanto expertos externos a la Administración como sus propios técnicos. Muchos tenían experiencia y contactos en el ámbito de la política social de la Comisión Europea, en especial con los Programas de Lucha contra la Pobreza y por lo tanto podían trasladar los planteamientos y propuestas que se estaban produciendo en esos ámbitos. Su tarea era estudiar tanto las necesidades como definir el objeto de la intervención, adaptarlo a la gestión de los servicios sociales y establecer los mecanismos de evaluación. Aunque su participación no resultase significativa en cuanto a la toma de decisión política, lo fue en cuanto a la forma final que adoptaron los programas, su orientación y los principios por los que se han guiado.

En relación con los expertos externos a la Administración Pública, se puede destacar el importante papel desarrollado por un conjunto de grupos de expertos que no sólo han asesorado programas autonómicos concretos sino que han aportado y dado un fuerte significado al debate que sobre las rentas mínimas se estaba proponiendo y han sido, en algunos casos, forjadores de opinión<sup>100</sup>.

Los técnicos de la administración, en especial los de servicios sociales, no tuvieron mucho espacio de participación en la elaboración del Programa. Hay que señalar que, salvo contados casos, se mostraban de acuerdo con su implantación de estos programas. Posteriormente con la puesta en marcha, plantearon una serie de críticas que no fueron tenidas en cuenta, como por ejemplo la falta de definición de la población objeto de la intervención, la forma de los servicios sociales (cuando tras un periodo de construcción y expansión según criterios universalistas, se orientaba la intervención a sectores concretos), la escasez de medidas y recursos para la inserción, sus posibles efectos negativos (cronificación, desincentivación, estigmatización o concentración) o prevención de la burocratización (Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1989; Miranda, 1990). Se trataba de un posicionamiento contradictorio que, como se verá más adelante, consideraba que el programa permitía el desarrollo del trabajo social y su red administrativa, mientras que suponía una carga burocrática con recursos insuficientes y el bloqueo de los trabajadores sociales y de los servicios sociales.

## **b. Argumentos**

El alcance del debate sobre los salarios sociales ha sido calificado de discreto y de escasa repercusión social (Aliena, 1991; Saizarbitoria, 1989). Sin embargo, los argumentos empleados por los distintos actores en este proceso indican el marco y las directrices en las que se mueve el proceso de elaboración de políticas de rentas mínimas. En torno a la implantación de los programas de rentas mínimas de inserción en España se han generado debates no ajenos a las discusiones ideológicas sobre la orientación de las políticas sociales y de los estados del bienestar. El interés en recoger estos argumentos radica en analizar cómo se

---

<sup>100</sup> Por ejemplo, el equipo de la Universidad de Navarra (Madrid o Aragón), el del Gabinete de Estudios Sociales de Barcelona, Dattán, Emaiker, SIIS (País Vasco), Grupo5 (Asturias) o EDIS (Madrid).

establece la ampliación del sistema de cobertura en una sociedad con escasez de empleo y con modificaciones en las prestaciones sociales. Pero, además, no hay que olvidar que el debate no sólo se refiere a la adecuación de las rentas mínimas sino también a qué administración corresponde tomar decisiones en este tema.

Previo al análisis de los argumentos del debate, hay que señalar dos enfoques diferenciados: Por una parte, aquellos que defendían la implantación de la política y por otra quienes la rechazaban. Y también hay que señalar que se usaron el mismo tipo de argumentos tanto a favor como en contra<sup>101</sup>. Se establecieron dos discursos, uno de apoyo y otro de rechazo, fundamentados en relación elementos análogos.

El primero de estos argumentos se encuentra en la narración causal del problema de la pobreza, es decir, la definición y las creencias sobre las situaciones que lo originaron y las suposiciones acerca de cómo la política de renta mínima iba a transformar el tejido social. Esto constituyó la base con la que los actores presentaron y defendieron sus posiciones y opciones en torno a la política de rentas mínimas y a su elaboración.

Hay que destacar la falta de concreción del problema al que se refiere la narración causal, al objeto de la política. Por una parte se hace referencia a familias en paro, o a la precariedad económica pero por otra se habla de marginalidad social e inempleabilidad. Además, no se produjeron referencias a la exclusión social, un concepto que iba a ser el protagonista de las narraciones causales posteriores.

Sin embargo, gran parte de las argumentaciones estaban referidas a los efectos de las rentas mínimas, a los resultados que se atribuyen a este programa. Es decir, las consideraciones se referían a la capacidad o incapacidad de las rentas mínimas para solucionar el problema o para generar efectos no deseados. Esto viene condicionado de alguna manera por la forma en que fueron planteadas en la agenda política. La decisión de implantación de las rentas mínimas de inserción precedió a la formulación del problema de la pobreza.

Tanto la defensa como el ataque de a estas políticas emplearon argumentos en torno a la primacía del valor trabajo. La ética del trabajo era considerado el valor principal de legitimación del programa. A partir de la relación con el empleo se organizaba la jerarquía de problemas a solucionar. La principal solución del problema era la consecución de autonomía a través del trabajo. Los defensores de los programas de rentas mínimas de inserción planteaban que son programas que pretenden la integración o la inserción<sup>102</sup>, principalmente la laboral. La ayuda iba a estar vinculada a la realización de actividades orientadas a la formación o a la búsqueda de empleo en todas aquellas personas que son válidas o hábiles para acceder al mismo. Sólo en aquellas personas consideradas no válidas para acceder al empleo, los objetivos iban a ser diferentes. La supervivencia material o la integración social, en cuyo caso la ayuda sería incondicional, estaban planteados como objetivos de segundo orden.

---

<sup>101</sup> Las fuentes de información empleadas (prensa, documentación y entrevistas) recogen lo que los actores presentan ante la opinión pública y ante otros profesionales. Este aspecto condiciona, en cierta manera, los aspectos que se tratan. Le proporciona un fuerte carácter de justificación y de defensa de la propia posición.

<sup>102</sup> Como señala Auriol (1993) la lógica de la inserción supone la creación de un nuevo espacio sustitutivo del trabajo: la actividad. Se trata de un espacio en el que las actividades simulan trabajo sin actividad productiva económica.



La crítica de estos programas se basaba en la acusación de creación de dependencia de las prestaciones, de desincentivación laboral, de consolidación de la marginación, de fomento del parasitismo, de institucionalización o de ser caridad organizada. Así, los detractores de la política de rentas mínimas de inserción minimizaban los orientaciones de los programas a la integración laboral. El programa era presentado como una mera prestación monetaria a la que se le atribuyen los mismos males, límites o problemas de las políticas tradicionales de rentas mínimas. Según estas críticas se iba a fomentar el 'sumergimiento' de actividades económicas, la desincentivación laboral con un sistema similar a la limosna. Esta perspectiva se enlazaba con la visión de la cultura de la dependencia. Muy relacionado con este tipo de argumentación se encuentra la creencia en la creación de picaresca y fraude que se identifica con aquellas personas que pudiendo acceder al mercado de trabajo prefieren vivir de la prestación económica.

Estos efectos atribuidos por los detractores son la fuente de precauciones para los defensores y elaboradores. Éstos aceptan que la prestación puede generar este tipo de efectos, pero plantean que la intervención social apropiada lo evita a través de contraprestaciones que no sólo garantizan lo material. Se tenía que ser imaginativos en la creación de vías de formación y reconstrucción, resocialización de las personas que no se encuentran insertas. La inserción es la forma de acabar con la beneficencia. Esto se refleja no sólo en las opiniones de sus defensores y elaboradores sino también en las normativas reguladoras<sup>103</sup>. También este temor a la creación de dependencias actuó limitando el alcance de las cuantías de las prestaciones para evitar efectos desincentivadores y uniendo la actividades de inserción a las de control.

En definitiva, se puede decir que las narraciones causales manejadas aluden a un problema escasamente definido y a una solución que se mueve entre ser el motor de la integración social o el causante de dependencias. En la base de las dos posturas hay un acuerdo en que la prestación económica no lleva a la integración sino que produce dependencia y desincentivos. También hay un acuerdo en que el objetivo es la inserción, no la supervivencia material (aunque puede ser un efecto positivo considerado 'a posteriori', no es el buscado). La inserción, escasamente definida pero orientada a lo laboral, es el marco en el que se formulan el debate y la agenda.

En algunos casos, los defensores identifican el programa como solidario, progresista y promotor de cohesión y participación social<sup>104</sup>. Se considera que se trata de ofrecer dignidad, no de instalar en la dependencia. Se trata hasta cierto punto de una batalla (simbólica) por la identificación de solidaridad y progresismo de la medida frente a la acusación de sus detractores de continuidad de la beneficencia y de la limosna.

Las bases comunes a las posturas de defensa y oposición a las rentas mínimas de inserción junto con esta defensa de la cohesión y la solidaridad, permiten calificarlo como un

---

<sup>103</sup> Así en la normativa asturiana se encuentra una "estrategia defensiva del legislador" marcada por el "paternalismo y desconfianza" (Aguilar, Laparra y Gaviña, 1995). Estas características se pueden encontrar en otros programas.

discurso mixto entre la dependencia y el de inserción, integración, cohesión y solidaridad<sup>105</sup>. El consenso-acuerdo se instala sobre la inserción concebida como un conjunto de contrapartidas, de actividad. La inserción se configura como un espacio de actividad que legitima la intervención, sustituye al trabajo y como lo positivo, más allá de lo cual nada vale (Aliena, 1991a; Auriol, 1993).

Un segundo tipo de argumentación se centraba en el carácter prioritario de este tipo de intervención en un contexto de recursos escasos y su papel en el sistema de protección social. Los defensores de la renta mínima consideraban que era una política prioritaria para evitar la desintegración o la dualización social que era una amenaza que se cernía sobre las sociedades europeas actuales. Los detractores plantearon que se trataba de una política que beneficiaba a unos pocos. Para éstos, la prioridad era fomentar y crear empleo (cuyos beneficios repercutirán después en otros sectores), y fortalecer la red de servicios sociales con más recursos e infraestructuras. Esto suponía también optar entre unos servicios sociales orientados a un sector social, el más necesitado, y unos servicios sociales orientados de forma universal que atenderían también los problemas de la pobreza y la exclusión<sup>106</sup>.

No hay que olvidar la clave territorial del proceso de elaboración. En aquellos momentos se discutió sobre cual era el papel que debían asumir las Comunidades Autónomas en la política social. Algunos planteamientos consideraban que se trata de un 'deber' del Gobierno central completar el sistema de protección social a través de una Seguridad Social universal y mixta (contributiva y asistencial). Ante su inactividad son las Comunidades Autónomas, de forma subsidiaria y en muchos casos temporal, las que se hacen responsables de universalizar la protección social. Otros planteamientos defienden que el desarrollo de las rentas mínimas de inserción por las Comunidades Autónomas es el desarrollo de sus competencias. Por esta razón, se trata de actividades que no ha de asumir el Gobierno central o la Seguridad Social.

Un tercer tipo de argumentos son los de apoyo y legitimación de las propias posiciones en otros ámbitos. Se trata de un argumento especialmente empleado por los defensores de las políticas de rentas mínimas de inserción quienes aludían siempre a las recomendaciones y directrices de organizaciones intergubernamentales (preferentemente de la Unión Europea, pero también el Consejo de Europa o la OIT), experiencias de otros países europeos (sobre todo el *Revenu Minimum d'Insertion* francés) buscando legitimación y aval internacional. Los detractores de la medida también emplean este tipo de argumentos para criticarlos. Unas veces se alude a las deficiencias y carencias de los programas autonómicos en comparación

<sup>104</sup> De hecho, estos argumentos se emplean por los elaboradores vascos y por algunos actores (sindicatos, expertos, Cáritas) que identifican el programa con una sociedad moderna, democrática y solidaria. Incluso, desde los trabajos de Cáritas se habla con frecuencia de la renta mínima de inserción como un paso previo al Salario Ciudadano, como un derecho subjetivo perfecto o como un derecho ciudadano (Cáritas, 1989; 1990).

<sup>105</sup> De esta forma se puede decir frente a la argumentación de Ch. Cousins (1998) sobre los diferentes paradigmas que distingue H. Silver (1994) en los discursos y retóricas de la exclusión en Europa (monopolio, especialización y solidaridad) que se produce una mezcla de paradigmas.

<sup>106</sup> En gran parte, se asienta en un amplio acuerdo sobre la responsabilidad pública de estos problemas. Tanto las entidades públicas como las privadas consideran que se trata de una tarea de la Administración pública. Sólo marginalmente, se habla de que las entidades no lucrativas han de ser quienes respondan a este problema. Hay un acuerdo también sobre el carácter subsidiario de la actividad privada no lucrativa.

con estas experiencias a las que se pretende emular y otras se alude al mal funcionamiento de estos programas en otros países.

Por último, también se emplean argumentos de tipo técnico sobre el funcionamiento de los servicios sociales. Los dos polos, cargados de significado, que se enfrentan en estos argumentos son la asistencia social y la beneficencia. El primero representa la innovación en el trabajo social mientras el segundo se identifica con antiguas pautas de trabajo sin valor. Los programas de rentas mínimas son presentados por sus detractores como la reproducción de la beneficencia y de la caridad discrecional, incidiendo en los aspectos más monetarios. Por el contrario, los defensores hacen hincapié en que estos programas traen consigo una nueva forma de trabajo social. Según esta postura, las rentas mínimas de inserción se basan en una relación profesional acorde con la modernización de los servicios sociales, un nuevo estilo de trabajo social, y significan una apertura del trabajo social a nuevos campos. Estos debates sobre el trabajo social de las rentas mínimas son más intensos en fases de puesta en marcha del programa.

### ***c. Ejes de interacción en las arenas políticas***

Bajo este epígrafe se pretende hacer una síntesis de las formas en que los actores se posicionaron en el proceso de implantación de políticas de rentas mínimas, impulsando e influyendo en la dirección en que éstas se iban a orientar. Se pueden señalar diferentes elementos o factores para explicar las formas en que los diferentes actores adoptaron posturas de mediación a favor o en contra de los programas de rentas mínimas de inserción:

- Factores personales o individuales. Se refiere a las tomas de postura de personas concretas. Los propios participantes al ser interrogados a este respecto consideran el convencimiento o el empeño de determinados individuos como una causa central en la aparición y características de estos programas. Sin embargo, no se trata de un elemento suficiente para explicar el éxito, el fracaso o las estrategias de los actores para llevar adelante los programas.
- Factores ideológicos. Se trataría de un argumento clásico que relaciona las ideas con las opciones o posturas de los actores. Sin embargo, ya se ha visto la dificultad para establecer correspondencias entre los argumentos empleados y los actores, la inconsistencia de las posturas tomadas, la pobreza del debate o la inexistencia de narraciones causales coherentes.
- Factores de posicionamiento político, como los que se mostrarán a continuación. Como ya se ha indicado, la postura y el papel que adoptan los actores en el proceso de elaboración varía en las distintas arenas políticas. Las tomas de postura tienen que ver con el propio proceso político, con las interrelaciones de los actores en las arenas políticas. Los argumentos y posicionamientos varían en función del interlocutor y de las audiencias. Es decir que las decisiones y actuaciones tienen que ver con la ordenación de los escenarios o arenas políticas y con las posiciones que adoptan los demás actores.

Esto implica que, para el análisis del proceso de implantación político, se ha de considerar como unidades de análisis no sólo los actores y sus argumentos, sino también sus interacciones. Las interacciones condicionan la elaboración de políticas públicas ya que guían y ordenan la actuación de los actores en las arenas políticas. Para el caso de las rentas mínimas de inserción, se van a describir las interacciones a partir de los que se van a llamar ejes de interacción de las arenas políticas.

El eje que se puede considerar central en el proceso estudiado es el de las relaciones intergubernamentales. Las relaciones intergubernamentales son las actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de diverso tipo y nivel territorial de actuación. Las relaciones de conflicto y de cooperación en torno a estos programas se producen no sólo entre actores sino también entre sus diferentes niveles de organización territorial (Agranoff, 1993a; 1997). Se puede distinguir entre las relaciones intergubernamentales en dirección vertical (niveles central-autonómico-local) y en horizontal (los Gobiernos autonómicos o locales entre sí, por ejemplo).

Gran parte de las relaciones intergubernamentales que tuvieron lugar en el proceso de implantación de las rentas mínimas en España pueden explicarse mediante las pautas de interacción señaladas en el modelo de concurrencia múltiple etnoterritorial (Moreno, 1997). Como se ha planteado en la descripción del proceso de implantación, las relaciones intergubernamentales en torno a las políticas de rentas mínimas de inserción fueron conflictivas, en parte pero no siempre, por la diferente coloración política de los gobiernos. También se observa que la actividad de los diferentes gobiernos estuvo guiada por la búsqueda de protagonismo institucional. Otro rasgo a destacar de la intervención de los Gobiernos autonómicos es su carácter mimético centralista (en sus relaciones e intervenciones) y la práctica de una presión centrífuga. El Gobierno central opuso una resistencia centralista (procurando reservarse la tarea de coordinación) y acusó de insolidaridad territorial (con las Comunidades más pobres y de carácter rural) de algunos Gobiernos autonómicos.

La alusión a la creación de desigualdades territoriales no fomentó una oposición sino que se produjo un efecto de imitación y concurrencia en la implantación de programas autonómicos. Se originó un espacio positivo de diferenciación de la política autonómica frente a la central. Las interrelaciones en dirección horizontal, en este caso entre Comunidades Autónomas, siguieron pautas de agravio comparativo (se producía una vigilancia mutua y referencia constante para no quedarse rezagado) y de hecho diferencial (con constantes referencias a las peculiaridades de los programas en las que cada Comunidad Autónoma era pionera). Entre las Comunidades se produce un fenómeno de rápida imitación a la vez que se han empleado estrategias de diferenciación.

Los gobiernos locales no participaron en el proceso de elaboración. Sus relaciones con los Gobiernos autonómicos han sido tensas debido a que las rentas mínimas significaban una asunción de sus competencias. Algunos ayuntamientos, sobre todo los de mayor tamaño, consideraron una intromisión de los Gobiernos autonómicos en su tarea municipal, quienes, a su vez reprodujeron miméticamente las pautas de relación que mantenían con el Gobierno central. La implantación del programa suponía un proceso de recentralización en el nivel

autonómico. Los Gobiernos autonómicos solventaron estos conflictos proporcionando a los entes de Administración Local recursos destinados a financiar a los servicios sociales.

Estas interacciones intergubernamentales (en forma de competición múltiple y simultánea) han dado lugar a un amplio acuerdo político sobre unos programas de rentas mínimas bajo responsabilidad de los Gobiernos Autónomos.

Los posicionamientos en este eje de interrelación son centrales a la hora de considerar cuáles fueron las tomas de postura adoptadas por el resto de los actores que configuraban las 'arenas' de la elaboración de políticas sociales. En cada nivel (central, autonómico o local), las alianzas o los enfrentamientos se produjeron de forma diversa. No hay consistencia entre las posturas adoptadas en cada uno de los niveles.

El segundo eje de interacción significativo en este proceso es el de concertación social. A finales de los ochenta, esta interacción no incluyó a los representantes patronales y se centró en la relación entre sindicatos y gobiernos. La interacción se produjo en dos niveles diferentes. Por una parte, los sindicatos mayoritarios negociaron con el Gobierno central siguiendo con las posiciones encontradas en torno a la política social de los últimos años ochenta. El salario social fue el punto central de la Propuesta Sindical Prioritaria que definía la unidad de acción sindical. A pesar de llegarse a acuerdos en otros temas, el salario social permaneció como una materia rechazada por el Gobierno central.

El traslado de la concertación a los niveles autonómicos estuvo impulsado por los propios sindicatos. Los Gobiernos autonómicos iniciaron una línea de concertación con los sindicatos, mimética a la del Gobierno central. En este traslado se puede ver reflejada la búsqueda de protagonismo que ya se señalaba al hacer referencia a las relaciones intergubernamentales. Se constata que era más importante llegar a acuerdos entre los Gobiernos autonómicos y los sindicatos (como contraste con el enfrentamiento a nivel central) que los contenidos de los propios acuerdos. Además, para estos Gobiernos los salarios sociales son una concesión a los sindicatos fácil ya que es un área donde tienen capacidad de actuación (competencias) y es un programa menos gravoso que otros.

Los tres ejes de interacción que se desarrollan a continuación fueron menos significativos y sus formas de organización fueron subsidiarias de las que se produjeron en el eje intergubernamental.

Así, respecto del eje de interacción Gobierno-Oposición, se puede observar que los partidos políticos tomaron postura en función de las tomadas por los propios Gobiernos implicados. Los partidos en la oposición defendieron los programas de rentas mínimas en los parlamentos cuando los Gobiernos autonómicos no habían tomado la iniciativa de implantarlo o de posicionarse a favor. Las posturas de los partidos se adoptaron por antagonismo en las arenas de las Comunidades Autónomas en lugar de seguir directrices comunes en todos los ámbitos de actuación.

Un cuarto eje corresponde a la interacción entre los sectores público y privado de acción social, principalmente las organizaciones no gubernamentales. Esta interacción está marcada por la desconfianza y una cierta dependencia mutuas. Tradicionalmente la relación ha estado marcada por el enfrentamiento en la que las organizaciones han exigido más

recursos públicos. En esta misma línea se produjo la interacción tanto en el ámbito central como en los autonómicos.

El quinto, y último, eje que cabe señalar es el correspondiente a la interacción entre los técnicos y los políticos. Ya se ha señalado que el conocimiento de las relaciones en este sentido es difícilmente analizable a este nivel. Se precisa de análisis más detallados como el que se desarrolla en el siguiente capítulo. En este proceso, los técnicos estuvieron supeditados a las decisiones de implantación de los políticos.

## **Capítulo 5**

### ***Los procesos de implantación de las rentas mínimas de inserción en el País Vasco y en Madrid***

En el capítulo anterior se ha estudiado la implantación en su conjunto de los programas de rentas mínimas. Este quinto capítulo se concentra en el análisis de los procesos que han tenido lugar en las propias arenas autonómicas. Los actores y sus interacciones en torno a los programas de rentas mínimas de inserción fueron diversos en cada Comunidad Autónoma, pero con rasgos similares ya comentados en el capítulo anterior. Nacionalidades y regiones constituyeron contextos políticos diferentes que condicionaron de formas distintas los procesos de implantación política. Esto ha dado lugar a que haya notables diferencias entre unos y otros, a pesar de que los programas en su conjunto sean similares y ocupen el mismo espacio en los sistemas de protección social. El proceso de imitación ya comentado entre las Comunidades fue limitado. Lo que se imitaba era la decisión de implantar un programa de un tipo concreto en un área determinada de intervención social. Se desarrollaron, sin embargo, procesos diversos en los que cada Comunidad Autónoma dejó su impronta. A continuación se analizan estos procesos con el propósito de conocer la influencia de los actores e sus interacciones.

Además de examinar los contextos autonómicos en los procesos de implantación de estas políticas sociales, la concentración del análisis en el nivel autonómico permite conocer con más detalle algunos aspectos que a nivel general quedaban escasamente reflejados. Así, por ejemplo, se puede profundizar en el examen de los procesos de elaboración y puesta en marcha posteriores a la decisión política. También permite describir mejor la actuación de actores, como los técnicos y expertos, cuya intervención quedaba desdibujada en el proceso general.

Este estudio se enfrenta con el problema de la diversidad de estos procesos y la dispersión de los datos sobre los mismos. Como ya se explicado se ha optado como estrategia de investigación, la profundización en dos casos: País Vasco y Madrid. En su selección se han tenido en cuenta tanto la forma de desarrollo del programa, como del tipo de programa y los datos disponibles sobre los mismos. En primer lugar, ambas son Comunidades Autónomas cuyos programas de rentas mínimas de inserción han tenido un amplio desarrollo (tanto en el volumen del gasto como en el de población). Por otra parte, ambas pueden ser consideradas programas de rentas mínimas de inserción, si bien una pone el acento en la prestación y la otra en la inserción. Finalmente, son dos programas cuyos procesos y resultados están bien documentados y su información es accesible.

Además, los rasgos de los procesos de ambas Comunidades Autónomas son claramente diferentes. La Comunidad Autónoma del País Vasco fue pionera en este proceso

de implantación. La decisión vasca de implantación estuvo precedida de una discusión política sobre el problema y la necesidad de desarrollar actuaciones sobre la pobreza. El propio sistema de financiación del País Vasco ha posibilitado el desarrollo del Plan de Lucha contra la Pobreza. Su elaboración se caracterizó por la implicación de dos niveles gubernamentales (Diputaciones y Gobierno Vasco) y por la división entre responsables políticos y técnicos. Por último, se planteó como un programa destinado a satisfacer necesidades económicas que optimizaba el trabajo que ya estaban desarrollando los servicios sociales.

En el caso madrileño la decisión política que marcó el inicio de su proceso de implantación no estuvo precedida por debates sociales o políticos. La participación de los sindicatos significó un impulso decisivo. Su proceso de elaboración fue llevado por un equipo multiprofesional en el que no se diferenciaba la representación y cualificación de sus diferentes miembros. Se concibió como un programa que se iba a situar como eje de la intervención de los servicios sociales, especialmente dirigido a los colectivos en situación de exclusión social.

En este capítulo, tanto la metodología como el análisis de ambos casos siguen la secuencia y pautas del capítulo anterior para el estudio del proceso de implantación en todas las Comunidades Autónomas (véase Anexo Metodológico). A continuación se exponen los resultados del trabajo de investigación manteniendo el mismo esquema expositivo aplicado a cada uno de los casos analizados. Tras revisar la organización de los servicios sociales y del programa de renta mínima de inserción correspondiente, se analizará el proceso de implantación y los argumentos que se emplearon, los actores que participaron y el tipo de interacciones que se establecieron.

### ***5.1. Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en el País Vasco***

#### ***a. Ingreso Mínimo de Inserción, Ayudas de Emergencia Social y Planes Sectoriales***

El Plan de Lucha contra la Pobreza en el País Vasco, cuya implantación se va a analizar a continuación, consta de tres niveles de actuación:

- i) El Salario Social. En un principio, su funcionamiento se rigió por el Decreto 39/89 de 28 de febrero sobre el Ingreso Mínimo Familiar. En 1990, fue sustituido por la Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción, que además introducía ciertas modificaciones y que ha funcionado hasta la actualidad.
- ii) Las Ayudas de Emergencia Social, reguladas vía decreto.
- iii) Aplicación de medidas sectoriales de lucha contra la pobreza.

El Ingreso Mínimo de Inserción, IMI, es una prestación social de contenido económico, "dirigida a la integración social de aquellas personas que carezcan de los recursos



económicos necesarios para atender a las necesidades básicas de la vida" (Ley 2/1990, arts. 1 y 2). Comparte con otros programas autonómicos de rentas mínimas la orientación a la integración social, a pesar de que su puerta de entrada sean para personas que carecen de recursos económicos. Tiene un carácter subsidiario y complementario y está destinado a la cobertura de situaciones de extrema necesidad.

Los requisitos para ser beneficiario del Ingreso Mínimo de Inserción, IMI, son:

- constituir un hogar independiente con un año de antelación a la solicitud, salvo aquellos que tengan a su cargo a menores o minusválidos. Se incluye también a personas que viven solas.
- estar empadronado como residente, al menos con tres años de antelación en la Comunidad Autónoma (Este requisito permite el acceso a extranjeros con residencia legal).
- ser mayor de 25 años y menor de la edad mínima exigida para tener derecho a una pensión pública de ancianidad. También podrán ser beneficiarios los menores de 25 que tengan a su cargo a menores o personas minusválidas.
- disponer de unos recursos inferiores a la cuantía de la prestación.

Se han introducido modificaciones destinadas a dar cabida a situaciones problemáticas excluidas por estos requisitos. Éstas se han realizado a través de cambios administrativos y, prácticamente, no se ha recurrido a la legislación para llevarlos a cabo (como es el caso de la flexibilización de la certificación de residencia en la Comunidad o el requisito de hogar independiente de los núcleos familiares que conviven en otros núcleos).

Los baremos de la prestación mantienen una cuantía básica por hogar a la que se le añaden unos complementos por miembros de la unidad familiar<sup>107</sup>. La prestación no tiene límite máximo. Se trata de una prestación de carácter diferencial. Esto quiere decir que si ya se dispone de algunos ingresos el beneficiario percibe la cuantía correspondiente a la diferencia. En caso de percepción inadecuada, los importes del Ingreso Mínimo de Inserción ha de ser devuelto.

La prestación se otorga mientras subsistan las causas que motivaron su percepción, es decir tiene una duración indeterminada. Inicialmente su duración es de un año al final del cual, y tras la correspondiente evaluación, se prorroga. La percepción con carácter temporal de una cuantía superior a la percibida a través del IMI, da lugar a la suspensión de la prestación, que se reanuda a petición del interesado en el momento en que cese dicha situación.

La aplicación de los criterios para la concesión del Ingreso Mínimo de Inserción vasco conlleva una exhaustiva comprobación de los ingresos y recursos del hogar (títulos de propiedad, posesión o usufructo de vivienda susceptible de producir rendimientos económicos, excluyendo la vivienda habitual), prestaciones finalistas, y determinados porcentajes sobre el patrimonio. La Diputación Foral dispone también de los datos fiscales del

<sup>107</sup> En 1997, la prestación básica alcanzaba las 41.500 pesetas mensuales. A esta cantidad podía añadirse un 0,3 (12.450 pesetas) por el primer miembro conviviente con el titular, un 0,2 (8.300 pesetas) por el segundo, el tercer y cuarto miembros y un 0,1 (4.150 pesetas) por cada uno de los restantes (Gobierno Vasco, 1997a).

hogar evaluado. En este sentido, los profesionales de los servicios sociales no muestran grandes preocupaciones al ocultamiento de datos sobre los recursos del hogar (los ingresos no declarados y economía sumergida, constituyen problemas aparte). Los profesionales consideran más problemática la comprobación de la composición del hogar y de su estatus independiente.

Una de las obligaciones de los beneficiarios es la de comprometerse por escrito a llevar a cabo una serie de contraprestaciones, preferentemente en el ámbito de la formación profesional y ocupacional, con el fin de incentivar su integración social. También se orientan a evitar que la prestación fomente la formación de una nueva clase pasiva. Las contraprestaciones se establecen a través del Convenio de Inserción cuya configuración corresponde a los servicios sociales de base. El Gobierno Vasco ha de desarrollar y coordinar acciones específicas para la orientación y motivación profesional y la inserción laboral<sup>108</sup>.

El Departamento de Trabajo y Seguridad Social elaboró un Manual de Procedimiento sobre la inserción en un esfuerzo por concretar y operacionalizar los aspectos relacionados con la inserción y la contraprestación y poner en marcha una herramienta que sirviese de guía para su aplicación en los tres territorios históricos (Gobierno Vasco, 1991). En él se planteaba que la contraprestación había de ser un derecho, por lo que el Convenio de Inserción es un pacto que explicita este derecho.

Al finalizar el periodo de un año de concesión de la prestación, los servicios sociales deben elevar un informe evaluativo a Diputación, en él se incluye una propuesta de renovación o de extinción de la prestación. Se concede una renovación tácita por un periodo inferior a tres meses en aquellos casos en los que no se haya elevado este informe. Esto permite, en muchos casos, una mayor continuidad de las ayudas, sin cortes debidos a causas administrativas.

El segundo nivel del Plan son las Ayudas de Emergencia Social, AES, que se regulan anualmente a través de decretos. Son ayudas económicas destinadas a hacer frente a necesidades específicas de carácter básico y con una orientación tanto paliativa como preventiva de situaciones de marginación social. Se concibieron de una forma más abierta que las IMF, destinadas a personas y con baremos menos estrictos al objeto de que sirviesen para responder a las necesidades de quienes no reunían los requisitos del programa. Así pueden acceder aquellas personas mayores de edad, empadronadas como mínimo con seis meses de antelación a la solicitud. El baremo máximo para acceder a las ayudas es también más amplio que en el IMI (un 150% de los ingresos máximos establecidos para el IMI). Por ello, además de los usuarios del IMI, también pueden acceder a este tipo de ayudas hogares con ingresos ligeramente mejores. Su objeto no es tanto integrar como proporcionar recursos económicos de tipo finalista.

Las AES tienen una orientación finalista hacia los siguientes objetivos:

---

<sup>108</sup> Para la coordinación de recursos el decreto señala la posibilidad de creación de grupos de trabajo para el encuentro entre las diferentes administraciones públicas y de instituciones y organismos privados bajo la denominación de Comisiones Territoriales y Comarcas de Inserción. También recoge la posibilidad de firmar convenios de colaboración entre las entidades privadas sin ánimo de lucro y el Departamento de Gobierno Vasco a fin de que aquéllos participen en las actividades de inserción social.

- gastos de mantenimiento de carácter habitual referidos tanto a vivienda como a otros tipos de necesidades primarias.
- gastos de inversión como los arreglos en viviendas o la compra de mobiliario básico o electrodomésticos.
- gastos de emergencia como no habituales e imprevistas (por ejemplo, dentistas)<sup>109</sup>.

El carácter de ambas prestaciones es distinto. El IMI constituye un derecho para personas que cumplen los requisitos mientras que las AES están limitadas por el criterio de los profesionales de los servicios sociales y por los límites presupuestarios que anualmente se alcanzan.

El tercer nivel de actuación está orientado al objetivo de la inserción social de los usuarios del Plan. A nivel normativo se ha plasmado en la creación de una Comisión Interdepartamental para el estudio y propuesta de medidas sectoriales derivadas del Plan (Decreto 200/1989, de 31 de agosto). Sin embargo, una impresión muy extendida entre los implicados es la de que este nivel no se ha desarrollado y que la Comisión no ha funcionado, a pesar de considerarse que esta hubiera sido la pieza angular del Plan (Ent. JAA). Aunque la Comisión no haya funcionado, sí se han producido ciertos movimientos y coordinaciones bilaterales entre departamentos. Dicha coordinación ha dependido sobre todo de la actividad en el nivel político, no tanto en el técnico. Este tercer nivel no ha tenido un reflejo presupuestario, puesto que se asumía que serían los propios departamentos los que en sus partidas reflejasen este esfuerzo presupuestario en favor de los usuarios del Plan.

## **b. El Sistema de Servicios Sociales en el País Vasco**

En consonancia con lo establecido por la Constitución, el Estatuto de Autonomía del País Vasco incluía entre las materias de competencia de la administración vasca la asistencia social (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre; Art 10.12).

Con posterioridad, se aprobó la Ley de Servicios Sociales (Ley 6/82, de 20 de mayo). En su exposición de motivos se analiza el desorden y dispersión en que se encontraban dichos servicios en esos momentos y se opta por principios de carácter progresista. Esta ley, como el resto de las leyes autonómicas de servicios sociales, resultó más fácil de aprobar que de llevar a la práctica de forma adecuada (Casado, 1987). Fue una ley pionera y representó un avance importante por la introducción de nuevas orientaciones. Defiende la solidaridad y la integración sociales, considera la participación ciudadana y la descentralización de los servicios, reserva la planificación a los poderes públicos e introduce objetivos como la prevención o la promoción.

En la Ley de Servicios Sociales se plantea una distribución competencial de acuerdo a las siguientes pautas:

- Gobierno autónomo, encargado de la planificación, la coordinación y el estudio.

---

<sup>109</sup> Datos recientes confirman que un gran porcentaje de estas ayudas se está destinando al pago de arrendamientos de vivienda.

- Diputaciones y órganos forales, a quienes se asigna la gestión, programación y concentración de servicios.
- Ayuntamientos y organizaciones supramunicipales, responsables de la gestión de los servicios sociales descentralizados y de la promoción de la integración entre servicios.

Por medio de esta ley se crean dos instituciones:

- Consejo Vasco de Bienestar Social con carácter consultivo formado por representantes de las diferentes administraciones públicas y de las organizaciones de usuarios y profesionales y
- Comisión interdepartamental, destinada a coordinar la acción social con otro tipo de intervenciones.

La organización de la asistencia social y los servicios sociales en el País Vasco va a estar caracterizada por dos rasgos peculiares:

- i) La centralidad de la Administración Foral. Las Diputaciones Forales disponen de amplias competencias en muchos ámbitos administrativos. La Ley de Territorios Históricos (27/1983, de 25 de noviembre) las ha confirmado de manera rotunda<sup>110</sup>. Esta será una fuente de problemas, al introducir un cuarto nivel gubernamental y administrativo en los diferentes niveles gubernamentales.
- ii) El País Vasco, como Navarra, mantiene un régimen especial de financiación, que podría denominarse casi-independiente (Moreno, 1993). Sus instituciones son responsables de la recaudación de los impuestos. Una parte de estos ingresos, el cupo, es transferido a la Administración central como pago proporcional de los gastos del Estado.

En 1987, se produjo el traspaso de los servicios sociales del INSERSO (Real Decreto 1476/87, 2-10), con lo que se completaba el proceso de transferencias en materias de asistencia social. Estos servicios fueron, a su vez, traspasados a Diputaciones y Ayuntamientos. Este traspaso se produjo con retraso debido a las diferencias de criterios entre ambas administraciones sobre las formas de financiación de estos servicios.

Todo esto ha puesto en manos de la Administración autonómica vasca la tarea de planificación. El Departamento de Trabajo y Seguridad Social (especialmente la Dirección de Bienestar Social) procuró elaborar criterios de actuación, realizar análisis de necesidades y planificación de todos estos recursos y competencias transferidos.

Sin embargo el panorama en 1987, no era muy alentador. Según los propios responsables del Departamento se había producido un parón en el proceso (Crespo, 1987). La explicación se atribuía a la Ley de Territorios Históricos, que había implicado la transferencia de los programas de Servicios Sociales del Gobierno Vasco a las Diputaciones, tras lo cual el primero se había quedado ajeno al proceso de toma de decisiones sobre política social. Su

<sup>110</sup> La discusión sobre la Ley de Territorios Históricos había conducido entre otros motivos a la escisión de Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna. Este debate dividía a aquellos defensores de un importante papel para las Diputaciones Forales (lo que se considera foralismo) (posición defendida por el PNV), frente a los que defendían la centralidad política del Gobierno vasco y el papel de los ayuntamiento y entidades administrativas inferiores a las Diputaciones (merindades, cuadrillas o comarcas) (posición defendida por Eusko Alkartasuna).

presupuesto y recursos eran mínimos y se realizaban escasos esfuerzos de coordinación. La Dirección de Bienestar Social estaba adscrita a la Dirección de Trabajo cuyas preocupaciones estaban en aquel momento centradas en el proceso de desindustrialización que vivía gran parte de la estructura productiva vasca. En ese momento, el puesto de Director de Bienestar Social aparecía en el organigrama pero estaba vacante (Ent. JAA).

Se producía también a una oferta heterogénea de servicios sociales. Los ciudadanos accedían a servicios completamente diferentes, en función de su lugar de residencia. Lo mismo ocurría cuando se desciende a nivel municipal: mientras en algunos lugares se habían implantado los servicios sociales de base a través de los Institutos Municipales de Bienestar Social, con autonomía y presupuesto propio, en los municipios pequeños esto resultaba difícil. La creación de mancomunidades, como solución intermedia, estaba desarrollándose de manera desigual.

Ante este panorama divergente surgieron demandas de coordinación, de creación de un modelo de servicios sociales. Fue la crítica de la situación de los movimientos asociativos de personas con minusvalía la que auspició el nombramiento de un Director en noviembre de 1986 a pesar de encontrarse en un periodo de cambio tras unas elecciones autonómicas<sup>111</sup>. A partir de ese momento, la Dirección de Bienestar Social pretendió liderar la política social, desarrollando la Ley de Servicios Sociales mediante decretos y órdenes, nuevos programas y criterios y colaboración con el ámbito privado, pero sin competencias. La situación de las competencias en servicios sociales, hacía preciso un acuerdo entre Diputaciones y Gobierno Vasco, que superase la división institucional.

La participación de la iniciativa privada era escasa y carecía de medios normalizados para llevar a cabo su acción. Inicialmente, tenía mayor importancia en las zonas de Guipúzcoa y Vizcaya, aunque era minoritaria en Álava. El Consejo Vasco de Bienestar Social, como instrumento de participación, tampoco había adquirido protagonismo y su efectividad era discreta.

El problema organizativo de los servicios sociales se manifestaba en la necesidad de delimitar los servicios sociales de base<sup>112</sup>. La Comunidad Autónoma del País Vasco no participaba (ni lo ha hecho posteriormente) en el Plan Concertado. La razón es de 'filosofía autonómica' ya que el Gobierno Vasco no ha entrado en planes especiales de financiación finalista, es decir que significase un compromiso en un gasto determinado (Ent. JAA). Sin embargo, el responsable de la Dirección de Bienestar Social a finales de los años ochenta recuerda que el Plan Concertado se estuvo estudiando porque parecía un buen diseño. Se estuvo pensando en 'copiar' o aplicar una organización similar (unidades, servicios sociales de base, funciones y diseño profesional) o, incluso, elaborar una Ley de Servicios Sociales de Base. Una organización similar al Plan Concertado hubiese supuesto para la Dirección de Bienestar Social la posibilidad de llevar a cabo su tarea de planificación y coordinación, así

---

<sup>111</sup> Jesús Antonio Pérez de Arróspide permaneció en este puesto en los primeros momentos de elaboración y puesta en marcha del IMI y de las AES.

como disminuir las diferencias entre los servicios sociales de los territorios históricos y los municipios.

### **c. Proceso de implantación**

#### ***Formulación del problema***

Los responsables políticos del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social<sup>113</sup> decidieron llevar a cabo un estudio de la pobreza en la política de investigación del año 1986. Este estudio se puede considerar como el punto de inicio de la formulación del problema en el ciclo de la política pública que desembocó en la implantación del programa de renta mínima vasca. En él, se optó por seguir las líneas de investigación iniciadas en el ámbito europeo y de los trabajos precursores de EDIS y Cáritas en 1984 sobre la pobreza en España (Sanzo, 1993). El objetivo de la investigación era conocer el alcance real de la pobreza en la Comunidad Autónoma. El interés de los responsables del Departamento era exploratorio, se planteaban algunos interrogantes pero no existía una decisión política encaminada a intervenir en este tema ni una demanda emergente al respecto. Se trataba de conocer la dimensión del problema siguiendo una línea de investigación que se estaba llevando en Europa y que ya había tenido cierto eco en España.

El Departamento (sus técnicos junto con otro personal contratado) se responsabilizó del estudio. Se realizaron consultas con el Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social y con EDIS, que habían llevado a cabo estudios sobre la pobreza a nivel estatal (EDIS-Cáritas, 1984; Alcover y Vila, 1984) y con expertos responsables de otros estudios a nivel europeo.

Los investigadores partieron de una concepción multidimensional y relativa de la pobreza en la misma línea manejada por las Comunidades Europeas. Se esforzaron por matizar las distintas formas de pobreza: sus niveles de gravedad, su relación con el plazo temporal -mantenimiento y acumulación- y sus formas manifiestas y encubiertas. Los umbrales de pobreza se establecieron en función de distintos niveles de equivalencia tanto por edad del cabeza de familia como de tamaño del hogar. A pesar de la concepción multidimensional de la pobreza, los indicadores fueron de carácter material: los ingresos, los gastos y posesión de bienes (Gobierno Vasco, 1987).

La etapa final del estudio y su presentación de los resultados coincidió con un cambio de Gobierno (tercera legislatura) y del responsable de la Consejería<sup>114</sup>. A finales de 1986, los responsables del gobierno provisional habían dado a conocer un primer informe en el

---

<sup>112</sup> En septiembre de 1988 se había celebrado un Simposio sobre servicios sociales de base, en cuya inauguración el Consejero José Ignacio Arrieta había ofrecido "una definición de estos servicios como las unidades básicas y polivalentes de actuación que tienen por función el desarrollo de la acción comunitaria y la coordinación de los Servicios Sociales de un sector geográfico determinado" (Gobierno Vasco, 1989).

<sup>113</sup> Estos responsables políticos fueron José Luis Zubizarreta, Viceconsejero que se ocupaba del área de Bienestar Social y quien con anterioridad había sido el director de Bienestar Social apoyado por el Consejero de Trabajo y Sanidad, Jon Azua, en un gabinete vasco monocolor del Partido Nacionalista Vasco.

<sup>114</sup> José Ignacio Arrieta asumió la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, que se separó de Sanidad.

Parlamento Vasco a petición de Alianza Popular. En el nuevo Gobierno de coalición (formado por el Partido Nacionalista Vasco y el Partido Socialista de Euskadi) la nueva Consejería de Trabajo y Seguridad Social continuó bajo responsabilidad de los nacionalistas, pero los responsables políticos que habían apoyado la realización del estudio no estaban en ella. En un primer momento, los nuevos responsables no dieron continuidad a la línea de trabajo iniciada con el estudio de pobreza (Ent. JAA; JL; LS).

En el primer semestre de 1987, se publica un avance o resumen del estudio, "La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca (Avance)" (Gobierno Vasco, 1987). Esta publicación, una síntesis de 122 páginas, es la única parte que fue difundida, ya que el estudio completo (cuatro volúmenes) ha permanecido sin ver la luz pública (aunque sí sea posible consultarlo).

### *Inclusión en la agenda: Parlamento Vasco*

Los resultados de la investigación tuvieron gran impacto tanto entre la opinión pública como en los partidos políticos de la oposición. En estos medios, los datos fueron interpretados como consecuencia de un proceso de declive industrial del País Vasco que con anterioridad había figurado entre las regiones españolas más prósperas.

Descrito a grandes rasgos, se concluía que un 31,6% de los hogares vascos estarían en situación de pobreza de mantenimiento<sup>115</sup>, de los cuales, un 4,9% de una forma absoluta. Un 16% de los hogares vivía en una situación de pobreza de acumulación. En el informe, se señalaba que un 9,1% de los hogares se encontraba en una situación de pobreza tanto de mantenimiento como de acumulación (Gobierno Vasco, 1987).

Los grupos políticos de la oposición y los medios de comunicación actuaron situando el tema en el centro de la opinión pública. Como se señala en el informe de evaluación sobre el Plan llevado a cabo en 1992, el gran impacto de los datos relegó a un segundo término el debate científico-técnico sobre los mismos y desdibujó el alcance real del estudio. "Se distorsionó con ellos parcialmente el proceso de aproximación al contenido real de la investigación, un contenido cuya lectura detenida y objetiva hubiese requerido sin duda menor apasionamiento" (Gobierno Vasco, 1992: 41).

Los partidos políticos no habían incluido el tema de la pobreza en la campaña electoral autonómica de 1986<sup>116</sup>. Una vez constituido el nuevo Parlamento Vasco, los grupos políticos de oposición tomaron la iniciativa en la discusión del problema y la necesidad de impulsar políticas dirigidas a los sectores sociales más desfavorecidos, en lo que constituye la inclusión en la agenda política del problema de la pobreza.

*Eso da pie es a un movimiento de los partidos políticos de la oposición, con lo cual diríamos el tema de la pobreza que aparece cuantificada y aparece como con una*

<sup>115</sup> La pobreza de mantenimiento hace referencia a las realidades de dificultad de cobertura, con los ingresos efectivamente disponibles, de los gastos necesarios para afrontar las necesidades mínimas de los hogares. La pobreza de acumulación hace referencia a la incapacidad del hogar para acceder a los bienes de consumo duradero necesarios para mantener a largo plazo un nivel de vida mínimamente adecuado (Gobierno Vasco, 1997).

<sup>116</sup> Aunque Euskadiko Ezkerra había propuesto en su programa económico para las elecciones autonómicas de octubre de 1986 la creación de un Fondo de lucha contra la pobreza, que estaría dotado de cinco mil millones conseguidos por recursos procedentes de un tributo propio sobre el juego y de los resultado de la lucha contra el fraude fiscal.

*vivencia importante en ese documento, que es clave, se convierte en un instrumento de acoso al Gobierno [Vasco] por parte de la oposición. (Ent JAA)*

La relevancia de esta iniciativa parlamentaria es mayor cuando se tiene en cuenta que no existía reivindicación en este tema por parte de otros grupos o colectivos con intereses en el ámbito de lo social, como sindicatos, colegios profesionales u organizaciones no gubernamentales.

El interés de los grupos políticos del Parlamento Vasco por el estudio sobre la pobreza se plasmó en diferentes iniciativas parlamentarias de los grupos de la oposición (Eusko Alkartasuna, Alianza Popular y Euskadiko Ezkerra)<sup>117</sup>. A partir del estudio sobre la pobreza instaban al Gobierno a dotar presupuestariamente una serie de medidas encaminadas al fomento del empleo y la protección del desempleo, asistencia social, y política juvenil. Los grupos parlamentarios en el Gobierno se mostraban de acuerdo en la necesidad de establecer un proyecto debatido y acordado por todos los grupos. Se aprobó finalmente una Proposición de ley que instaba al Gobierno Vasco a poner en marcha un programa específico sobre la pobreza y a la Comisión Parlamentaria correspondiente a elaborar un Proyecto, teniendo en cuenta los contenidos del estudio.

La Comisión de Trabajo y Sanidad decidió en septiembre de 1987 constituir una Ponencia que elaborase dicho proyecto. La Ponencia correspondiente quedó formalmente constituida el día 30 de septiembre de 1987. La Ponencia trabajó sobre una serie de materiales elaborados por el Servicio de Estudios del propio Parlamento Vasco y el Estudio sobre la Pobreza de la Comunidad Autónoma Vasca aunque no se reunió con sus responsables. En marzo de 1988 finalizó un Proyecto de Programa sobre la Pobreza en la Comunidad Autónoma y la Comisión lo aprobaba en su sesión del 21 de abril de 1988<sup>118</sup>.

Dicho Proyecto adoptaba sin cuestionar la conceptualización de la pobreza que se había hecho en el Estudio sobre la Pobreza en la Comunidad Autónoma. Concluía que la lucha contra la pobreza tiene que ver con la redistribución y con una política global de servicios sociales. La Comisión parlamentaria instaba al Gobierno a la elaboración de un Plan de actuación frente al problema y a establecer mecanismos de carácter interdepartamental e interinstitucional. Muchas de las medidas propuestas continuaban las líneas que el Gobierno Vasco estaba desarrollando. Entre ellas, se proponía asegurar a todos los ciudadanos que lo necesitasen la percepción de un nivel mínimo de ingresos que permitiese la subsistencia en condiciones de dignidad. El Proyecto de Programa fue aprobado por unanimidad por todos los Grupos Parlamentarios a pesar de que los grupos de oposición, en especial Euskadiko Ezkerra y Grupo Mixto-Alianza Popular, criticaban la falta de iniciativa del Gobierno<sup>119</sup>.

<sup>117</sup> Véase, por ejemplo, en los Diarios del Parlamento Vasco, la Solicitud de Información relativa al estudio sobre la pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca, 7 de abril de 1987, número de expediente 03/10/07/02/0009, signatura 754;09 (Eusko Alkartasuna) y Proposición no de Ley, número de expediente 03/11/02/01/0015, signatura 781;15 (Grupo Mixto, Alianza Popular).

<sup>118</sup> Diario del Parlamento Vasco: Expediente 03/11/08/00/0015; Propuestas y resoluciones, Acuerdo adoptado por la Comisión de Trabajo y Sanidad en sesión celebrada el 21/04/88; Proyecto de Programa sobre la pobreza en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<sup>119</sup> El representante de Euskadiko Ezkerra que había propuesto "...medidas más avanzadas, más concretas, especialmente en lo que se refiere a la creación de un fondo de lucha contra la pobreza que permitiera garantizar el acceso a prestaciones económicas de carácter no contributivo para todas aquellas personas que se encuentren en situación de dificultad..." consideraba que no había líneas suficientemente avanzadas y concretas (Parlamento Vasco, Diario de Comisiones, Comisión de Trabajo y Sanidad, 21/04/1988, nº expediente 03/11/02/01/0023, signatura 791;01 (01-16)/792;01 (07)).



*Decisión del Ejecutivo vasco: Plan Integral de Lucha contra la Pobreza*

El paso siguiente en este proceso lo constituyó la decisión del Ejecutivo vasco de implantar un programa de salario social. En el debate parlamentario anual de política general el 30 de Septiembre de 1988, el Lehendakari Ardanza confirma la opción del Gobierno Vasco por definir un Plan de Lucha contra la Pobreza. Este Plan social tenía un carácter complementario de la actuación económica extraordinaria a realizar para adaptarse a la realidad del futuro mercado único europeo que se llevó a cabo en un Programa llamado *Euskadi en la Europa del 93*. Este Programa *Euskadi 93* tenía además un carácter interinstitucional (Diputaciones y Gobierno Vasco) e interdepartamental, integrado por programas plurianuales, entre 1989 y 1992. Se trataba de un Programa destinado a potenciar las condiciones endógenas: mejor desarrollo, generación de riqueza y competitividad. Los principios de justa redistribución, igualdad de oportunidades e integración y cohesión social de la lucha contra la pobreza daban una orientación más global.

El Programa de Europa 93 proporcionaba el marco idóneo para un nuevo programa ya que era una fuente de financiación extraordinaria de carácter cuatrienal. Por otra parte, el momento en que se tomó esta decisión política fue fundamental, debido a la situación de excedencia recaudatoria de finales de los años ochenta. La Hacienda vasca se había saldado con superavits presupuestarios debido a la reactivación económica, por lo que había financiación para llevar a cabo un programa de nuevo cuño.

En el discurso del *Lehendakari* aparecían las principales líneas del Plan de Lucha contra la Pobreza. El Plan está estructurado en tres niveles: (i) atención a quienes no perciban ningún ingreso, asignando un salario social por unidad familiar que garantice ingresos similares o equivalentes a los percibidos por personas que no trabajan y son titulares de pensiones contributivas o están acogidas a la LISMI o al FAS; (ii) atención a situaciones de emergencia social: prestaciones sociales que permitan a cualquier persona hacer frente a situaciones de emergencia social; y (iii) medidas sectoriales de lucha contra la pobreza. Estas actuaciones debían evitar reproducir los esquemas caritativos y comprometerse con quienes no participaban del modo de vida propio de nuestra sociedad. Se planteaba que la coordinación y ejecución se iba a organizar en torno a los Centros de Servicios Sociales junto con la ayuda a domicilio, prevención, voluntariado y servicio de urgencia<sup>120</sup>.

Con esta decisión no sólo se recoge la instancia de la Comisión Parlamentaria sino que a la vez se intenta tomar la delantera a la crítica de la oposición sobre la inactividad del Gobierno Vasco. Esta decisión anunciada por el *Lehendakari* se presenta como un actividad del propio Gobierno Vasco: tanto de Presidencia como del Departamento de Trabajo y Seguridad Social, específicamente del sector nacionalista dentro del Gobierno. Sin embargo, con anterioridad de la presentación de la decisión se había contactado y consultado tanto con

---

En otro terreno, en abril de 1988 se constituyó un nuevo Consejo Vasco de Bienestar Social que decidió la creación de una Comisión Técnica sobre la Pobreza que fue aprobada y constituida el 26 de mayo.

<sup>120</sup> En estas palabras se puede apreciar la influencia del Plan Concertado que el Departamento de Trabajo y Seguridad Social consideraba un planteamiento a imitar en la tarea de coordinación y planificación de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma. Esto contrasta con la denominación habitual de los servicios sociales de atención primaria en el País Vasco: servicios sociales de base.

políticos y expertos sobre la orientación que habría que dar a la política. Se había consultado también con las Diputaciones de forma extraoficial y con los socios del PSE en la coalición de gobierno (Ent. JL; Ent. JAA).

No hubo oposición por parte de los partidos políticos en el Parlamento a esta propuesta. Se produjo un acuerdo de base en torno a la implantación de esta medida, y las discusiones se centraron en cómo llevarlo a cabo.

La decisión del Gobierno Vasco coincidió en el tiempo con otros hechos que sirvieron de refuerzo. En septiembre de 1988, el Parlamento Europeo instó a los Gobiernos nacionales a instaurar programas de rentas mínimas. En un congreso celebrado en San Sebastián, los trabajadores sociales del País Vasco demandaron mayores esfuerzos públicos en este campo y la extensión territorial de los servicios sociales. En los Mapas de Servicios Sociales de Guipúzcoa y Vizcaya se recomendaba introducir una ayuda de 28.000 pesetas para familias pobres (Saizarbitoria, 1989). En Francia se aprobaba la Ley del *Revenu Minimum d'Insertion* que tuvo influencia en la implantación de estas políticas, bien como modelo bien como un elemento de legitimación.

#### ***Acuerdo interinstitucional: Departamento de Trabajo y Seguridad Social y Diputaciones Forales***

Una vez anunciada la decisión comenzó el proceso de elaboración de la política. Esta etapa de elaboración ha sido calificada por los observadores y por sus propios protagonistas de sorprendentemente rápida, circunstancia que se explica, en parte, por las condiciones favorables en las que tuvo lugar. Fue un proceso cerrado ya que sus protagonistas fueron dos comisiones, una de carácter político (Comisión Gestora) y otra de carácter técnico (Comisión Técnica), y alguna participación eventual de expertos externos. No hubo presión por parte de otros actores (administración local, organizaciones no gubernamentales, sindicatos o colegios profesionales) por participar en dicho proceso.

Según los criterios de las actuaciones incluidas en el Plan Euskadi en la Europa del 93 correspondía al Departamento de Trabajo y Seguridad Social la planificación y coordinación del Plan de Lucha contra la Pobreza. Este trabajo se haría conjuntamente con las instituciones forales. El primer paso fue el acuerdo económico del Plan que se firmó el 21 de octubre de 1988 y la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año siguiente.

La comisión que comenzó el trabajo de elaboración de la política estuvo compuesta por los responsables políticos del Departamento y los tres diputados forales de Bienestar Social<sup>121</sup>. Durante los meses de octubre y noviembre 1988, esta Comisión trabajó sobre las propuestas del discurso del *Lehendakari* y un borrador propuesto por el propio Departamento, y negoció y diseñó la estructura básica del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza (en el Cuadro 5.1. se encuentra un resumen de los principales elementos de los diferentes borradores

elaborados y discutidos en el proceso de implantación del programa vasco). Esta Comisión, de carácter eminentemente político, contó con apoyos externos de técnicos del Departamento o asesores externos. Los temas que se negociaron entre Gobierno y Diputaciones se reflejaron en los primeros cambios que se produjeron entre el borrador propuesto por el Departamento y el acuerdo institucional firmado con las Diputaciones.

La propuesta inicial organizaba el dispositivo en torno a una Comisión Gestora y una Oficina Ejecutiva. La primera tenía un carácter político ya que en ella estaban representados el Departamento de Trabajo y Seguridad Social y las tres Diputaciones. Esta Comisión era una continuidad de la Comisión que trabajó los primeros borradores. La Oficina Ejecutiva tenía que crearse. En el acuerdo institucional, se mantuvo la existencia de la Comisión Gestora y se creó la Comisión Técnica, con funciones de apoyo y asesoramiento a la Comisión Gestora y encargada de redactar las propuestas de reglamento para su posterior aprobación. Las responsabilidades gestoras y financieras de los diferentes dispositivos se repartían entre los tres niveles de la administración. Finalmente se anunciaba la creación de una oficina de seguimiento del Plan.

El punto más definido y desarrollado de los tres niveles propuestos para el Plan era precisamente el del salario social o prestación periódica. Se concretaba en una renta por unidad familiar, se fundaba en una relación pactada o contractual y se basaba en tres principios (no se trataba de un programa sustitutivo, no crearía una clase pasiva y debía posibilitar que el beneficiario abandonase el programa). Los principios sobre los que se asentaba el Programa lo ubican dentro del sistema de garantía de mínimos como renta mínima de inserción, por lo que estaba en línea con otros sistemas de prestación europeos.

Los cambios más significativos introducidos en el acuerdo interinstitucional fueron los relativos a los beneficiarios (unidades familiares sin ingresos en lugar de cabezas de familia) y a las condiciones para su percepción (residencia habitual en la Comunidad Autónoma de al menos tres años en el lugar del empadronamiento, hogar independiente, unidad familiar de 6 meses y edades entre los 25 y los 67 años aunque se reconoce también a los menores de 25 con cargas). Se dio un carácter diferencial a la prestación (hasta alcanzar el baremo de salario social). También se modificaron las obligaciones de los perceptores. Así, se incluyeron la participación en medidas de autoayuda, en actividades que posibilitasen la salida de Programa (como las de formación ocupacional, búsqueda de empleo y reflejo de afán de superación) y la comunicación de cambios en las condiciones de percepción de la ayuda, y se eliminó la posibilidad de llevar a cabo servicio público de utilidad social. En el acuerdo se incluían las cantidades (30.000 pesetas por unidad familiar y 5.000 pesetas por cada hijo) a percibir. De cara al segundo nivel, se proponían ayudas de carácter puntual para situaciones de emergencia y se especificaba que iba a ser un Programa a desarrollar en los servicios sociales de base, por lo que se los dotaría de los medios necesarios.

---

<sup>121</sup> En aquel momento, el Departamento de Trabajo y Seguridad Social estaba ocupado por el Partido Nacionalista Vasco, los departamentos de las Diputaciones alavesa y vizcaína por el Partido Socialista de Euskadi y el de la guipuzcoana, por Euskadiko Ezkerra. Ha sido habitual interpretar que esta Comisión además de establecer los acuerdos interinstitucionales, establecía también acuerdos entre estos partidos políticos, lo que era inexacto como muestra las posturas diferentes adoptadas por

En cuanto al tercer nivel, se definieron una serie de programas a implantar por los distintos departamentos, los cuales tendrían además que financiarlos. Se reconocía que todo ello implicaba un esfuerzo en coordinación entre las distintas instituciones, entre ellas el Consejo Vasco de Bienestar Social. No se preveía dotación presupuestaria ya que se trataba de iniciativas que se incluirían en los Presupuestos ordinarios, aunque se creía conveniente realizar un inventario de todos los posibles recursos destinados a la lucha contra la pobreza. En este punto, el texto propuesto permaneció prácticamente inalterado en el acuerdo salvo en la concreción de las tareas de coordinación. Respecto a éstas, además de las tareas a cumplir por el Consejo Vasco de Bienestar Social, la Comisión Gestora era la encargada de poner en marcha las Mesas Sectoriales. Se dedicó un interés menor a este nivel tanto en este momento como en las futuras etapas del proceso de implantación. La urgencia por poner en marcha los otros dos niveles del Plan, la ausencia de un modelo concreto para este tercer nivel o la dificultad de la necesaria coordinación interdepartamental son explicaciones tentativas para este hecho.

Tiene especial interés resaltar que además de los puntos referidos los diferentes niveles del Plan, en el borrador propuesto por el Departamento de Trabajo y Seguridad Social se dedicaba un punto a la organización de los Centros de Servicios Sociales<sup>122</sup>. Se señalaban los programas que debían atender y la dotación de recursos económicos y personales con que debía contar, similares a las del Plan Concertado. Fue un intento por parte de la Dirección de Bienestar Social del Gobierno Vasco de introducir en el Plan una organización de los servicios sociales y recuperar su protagonismo como planificadora y coordinadora de la Política Social en la Comunidad Autónoma. Este punto desapareció del acuerdo interinstitucional (en donde se recuperó la denominación de Servicios Sociales de Base, usada tradicionalmente por las administraciones vascas). En él, las referencias a los servicios sociales de atención primaria se reduce a referencias sobre su dotación de infraestructuras y condiciones mínimas por parte de las Diputaciones y al respeto a las peculiaridades de los Territorios Históricos por parte del Gobierno Vasco.

La negociación sobre el Plan de Lucha contra la Pobreza entre Diputaciones y Ayuntamientos, como reconocen, además, quienes participaron en ella, fue conflictiva en cuanto al reparto de responsabilidades y competencias<sup>123</sup> entre las administraciones: autonómica, foral y local. Este enfrentamiento era ya tradicional entre Gobierno Vasco y Diputaciones (con la Ley de Territorios Históricos como telón de fondo) (Ent. JAA). Las Diputaciones exigían recibir la parte porcentual del presupuesto del salario social o primer nivel (Álava el 15%, Vizcaya el 53% y Guipúzcoa, el 33%) y con ello la responsabilidad de su gestión. El Gobierno pretendía no alimentar las diferencias de los servicios sociales entre los tres territorios históricos.

---

Euskadiko Ezkerra en el Parlamento y en la Comisión Gestora.. El debate político se produjo entre las instituciones (autonómicas y forales), no entre partidos políticos.

<sup>122</sup> Aparece como en el discurso del Lehendakari con la misma denominación que en el Plan Concertado. No se utiliza la denominación de Servicios Sociales de Base, más usual en el País Vasco.

<sup>123</sup> Esto se refleja en la actualidad también en la estructura burocracia del Programa, ya que todas las niveles gubernamentales pretenden mantener el control sobre el proceso de gestión. Como señala una responsable de gestión, "todos quieren tener los papeles" (Ent. AM), multiplicando las gestiones administrativas en los tres niveles de la Administración pública vasca.

Este primer periodo de trabajo interinstitucional había tenido como resultado la concreción de los esfuerzos financieros y gestores de Diputaciones y Gobierno. Según el acuerdo final, los dineros del salario social figurarían en el presupuesto del Gobierno, se transferirían a las Diputaciones y éstas a los beneficiarios. Se acordaba que el Gobierno Vasco transferiría en 1989, 3.500 millones a las Diputaciones para hacer efectivos los pagos y las Diputaciones se comprometían a gestionar las solicitudes y efectuar los pagos. Esta transferencia no respondía a criterios de territorialidad sino que tenían un carácter finalista. Para el segundo nivel, el Gobierno Vasco aportaba 1.500 millones de pesetas a los servicios sociales de base a través de convenios con las Diputaciones, quienes por su parte, contribuían con 550 millones al establecimiento de la red de servicios sociales de base. El resultado fue el reparto de las funciones desde una perspectiva de coprotagonismo tanto en la elaboración, en el control y en la financiación de la política.

Este compromiso fue importante no sólo porque permitía poner en marcha el Programa sino porque sus efectos sobre el desarrollo de los servicios sociales han sido definitivos a través de la contratación de profesionales para su atención. En este sentido, el Plan de Lucha contra la Pobreza puede compararse con el Plan Concertado. Era la primera vez que el Gobierno vasco elaboraba un programa interterritorial para los servicios sociales, ya que la iniciativa había permanecido en manos de las Diputaciones. Éstas opusieron menos inconvenientes debido a que la financiación provenía fundamentalmente de Gobierno Vasco.

El documento definitivo del acuerdo interinstitucional sobre el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza se firmó por las Diputaciones y el Gobierno Vasco el 14 de noviembre de 1988. Estos primeros acuerdos fueron reflejados por los medios de comunicación, que destacaron sobre todo la prestación monetaria para familias, las cuantías y los gastos. Sin embargo, los aspectos de la inserción u otros programas del Plan no aparecían tan claramente reflejados. Se produjeron, también entonces, las primeras críticas del Ministerio de Asuntos Sociales.

### *Elaboración técnica del Plan*

Una vez que el acuerdo se hizo público, comenzó el trabajo de elaboración técnica. La estructura de trabajo estaba formada por las dos Comisiones, Gestora y Técnica, que figuraban en el acuerdo interinstitucional. La Comisión Gestora formada por representantes políticos era una continuidad del grupo interinstitucional que ya había estado negociando el Plan. La Comisión Técnica, formada por técnicos de la administración, servía de apoyo y asesoramiento de la Comisión Gestora. La administración local se incorporó en fases posteriores a ambas comisiones, a través de la asociación de municipios vascos EUDEL. Los trabajos de la Comisión Gestora estuvieron también asesorados por expertos externos a la Administración<sup>124</sup>.

La Comisión Técnica comenzó sus trabajos en diciembre con el encargo de redactar las normativas correspondientes (el anteproyecto del Decreto) para enero de 1989. El trabajo

---

<sup>124</sup> Como el sociólogo Jordi Estivill o expertos franceses y belgas.

de ambas Comisiones fue intenso. Su interrelación se llevaba principalmente a través del Director de Bienestar Social. La Comisión Técnica proponía normativa, materiales de la gestión, diseño de la evaluación, documentación, manuales, impresos o traducciones, a partir de las decisiones políticas. Sus materiales eran evaluados por la Comisión Gestora, que los aprobaba o los reformaba definitivamente.

En sus narraciones, los entrevistados no recuerdan grandes debates entre las dos Comisiones o entre sus miembros. Así, el trabajo se centraba en aspectos muy técnicos y en la filosofía del programa se estaba de acuerdo. En el tema de la contraprestación, las posturas eran divergentes: los políticos defendían la conexión de la prestación a la contraprestación mientras que los técnicos no lo consideraban necesario. Cuando se produjeron, las discusiones enfrentaron a Diputaciones y a Gobierno Vasco.

A través de las actas de las primeras reuniones de la Comisión Técnica se ha podido conocer los contenidos de su trabajo<sup>125</sup>. La tarea inicial fue la definición de diferentes aspectos del primer nivel o prestación periódica, que se llamaría Ingreso Mínimo Familiar, IMF, (como la definición de los conceptos, los requisitos o las condiciones de extinción). A continuación se trabajó sobre la prestación del segundo nivel (objeto y naturaleza de la prestación, beneficiarios y tipo de ayudas). Se tomó la decisión de separar dos temas que en el borrador aparecían mezclados: las ayudas de emergencia (que se regularían posteriormente a través de un decreto) y los aspectos organizativos, financieros y relaciones institucionales (que se organizarían a través de convenios a establecer entre Gobierno Vasco y Diputaciones). Se dedicó más atención a la definición de las necesidades básicas que debían cubrir mediante este dispositivo regulado por decreto: vivienda, habitabilidad, necesidades personales, deudas acumuladas, ayudas temporales (Véase el Cuadro 5.1.).

---

<sup>125</sup> Actas de las reuniones de la Comisión Técnica del Plan Integral contra la Pobreza para Euskadi en la Europa del 93: 7 de diciembre de 1988, 12 de diciembre de 1988, 13 de diciembre de 1988, 15 de diciembre de 1988, 19 de diciembre de 1988, 21 de diciembre de 1988 y 13 de febrero de 1989.

**Cuadro 5.1.**  
**Resumen de los diferentes textos del proceso de implantación del programa de renta mínima de inserción del País Vasco**

	Primer Borrador	Acuerdo	C. Técnica	Decreto IMF
Naturaleza de la prestación	Salario Social -Objetivo: Integración de los menos favorecidos -Principios: -No sustitutivo -No creación de clase pasiva -Posibilitar salida por sus propios medios -Complementar pensiones y otros ingresos -Relación contractual, relación pactada para evitar beneficencia -Cuantía: 30.000 + 5.000 por miembro -Cabeza de familia sin ingresos (también f. monoparentales) -Condiciones: -Empadronamiento en PV: 3 años (último en municipio) -6 meses sin ingresos -Hogar independiente: Unidad familiar 6 meses -Edades: 25-67 (y menores con cargas)	Salario Social -Inexistencia e insuficiencia de ingresos regulares -Mantiene los tres principios  -Compromiso, pacto anual de cumplimiento que sirve de evaluación y control. -Unidades familiares sin ingresos regulares Condiciones: -Residencia habitual en PV: 3 años (último en municipio) -Hogar indep. 6 meses -Edades: 25-67 (y menores con cargas) -Excepcionalmente: completar cuantía quienes tengan ingresos menores	**Ingreso mínimo familiar **Prestación económica	Ingreso mínimo familiar Ayuda de carácter económico, naturaleza subvencional a fondo perdido. Subsidiaria y complementaria de otras prestaciones Para la subsistencia e inembargable -Mantiene los tres principios
Beneficiarios (Condiciones)			Se mantiene las del Acuerdo, salvo la propuesta de eliminación de la **edad máxima. Se definen los conceptos de: -Unidad familiar: convivencia en el hogar y consanguinidad -Ingresos -Prestaciones	-Cuantía: se mantiene -Unidades familiares que carezcan de recursos económicos -Condiciones -Empadron. vecino tres años -Hogar indep. con seis meses -Edad: 25-67 (o edad mínima de pensión pública ancianidad) (y menores con cargas) -Definición de unidad familiar y medios económicos suficientes
Obligaciones y Contraprestación	-Cumplir servicio público de utilidad social -Formación ocupacional -Búsqueda de empleo y reflejo de afán de superación	-Medidas de autoayuda en S. Sociales -Formación ocupacional -Búsqueda de empleo y afán de superación -Comunicar cambios en las condiciones -Actuaciones que posibiliten la salida (igual que anterior)	-Aplicar las prestaciones a la finalidad -Comunicar cambios en las condiciones -Compromiso de actuación para salida de su situación (Inem, cursos,...)	-Como propuestas por la Comisión Técnica
Duración	-Mientras persistan condiciones -Renovación anual, tras revisión y control		- Mientras se mantengan las condiciones, con revisión anual	
Extinción y pérdida			-**Suspensión: Incremento temporal de los ingresos -**Extinción: pérdida de condiciones y fallecimiento -**Pérdida: fraude e incumplimiento -**Nacimiento del derecho desde la presentación de la solicitud -**Recurso: vía contencioso-administrativa	-Suspensión: igual -**Extinción: pérdida de condiciones, fallecimiento, fraude e incumplimiento (se unifica) -**Nacimiento del derecho: aprobación de la solicitud
Gestión		-Gobierno Vasco transferirá hasta 3.500 millones para los pagos (carácter finalista, no territorial). -Diputaciones: Gestión de las solicitudes y efectuar los pagos. -S.S. Base: Tramitar solicitudes	-SS. Base (Ayuntamientos) Tramitación y gestión -Diputaciones: Reconocimiento -Gobierno Vasco: financiación y planificación	-Municipios (S.Soc): recepción, tramitación, seguimiento continuado e instancia -Diputaciones: Reconocimiento, pago y seguimiento -Gobierno V.: Control, evaluación, planificación, diseño,... y transferencia -**Comisión Gestora: se crea, se introduce representantes de municipios
Sistema operativo	-Comisión Gestora -Oficina Ejecutiva	-Comisión Gestora (G.V. y Dip. Forales) -**Comisión Técnica (derivada de los sistemas de coordinación):		
Otros	-Se fijaba también la organización de los Centros de Servicios Sociales.		-Revisión a instancia del interesado cuando cambien las condiciones -Pago a mensualidades vencidas	-**Financiación: Presupuestos de 1989 -Disposición sobre incompatibilidades con legislación estatal: residualidad

Cuadro 5.1. (2)

Naturaleza de la prestación	Proyecto R.S. Mínima (EE)	Anteproyecto y Proyecto	Ley IMI
<p>Renta Social Mínima</p> <p>Prestación de garantía de ingresos</p> <p>Incentivación del empleo (junto con recursos de empleo)</p> <p>Cuánta: 75% del Salario Mínimo Interprofesional</p> <p>Cuánta diferencial (se exceptúan las becas)</p> <p>Poderes públicos: medidas específicas de integración social.</p>	<p>**Ingreso Mínimo de Inserción</p> <p>**Orientada a la integración social (salir de la marginación)</p> <p>**Destinada a personas</p> <p>-Subsidiaria y Complementaria</p> <p>-Se asegura confidencialidad.</p> <p>-**Financiación en Presupuestos Grales.</p>	<p>Ingreso Mínimo de Inserción</p> <p>-Prestación social, contenido económico</p> <p>-Dirigida a la integración social</p> <p>-Personas que carezcan de recursos económicos para necesidades básicas de la vida</p> <p>-Complementaria, subsidiaria, alimentación e intransferible.</p> <p>-Cuánta: en función del hogar, establecido anualmente en los P. Grales.</p>	<p>-Hogar independiente (1 año) (definición)</p> <p>-Empadronamiento, 3 años</p> <p>-Recursos inferiores al baremo en el hogar</p> <p>-Edad: 25-edad fijada para la pensión (excluidos menores con cargas)</p>
<p>Beneficiarios (Condiciones)</p>	<p>-Hogar independiente: marco físico de convivencia, determinación de 1 titular</p> <p>-Recursos inferiores con excepción de las becas</p> <p>-Edad: mayor de 25 años,</p> <p>-Vecinos del PV, también extranjeros</p>	<p>**Personas en hogar independiente, con un año mínimo.</p> <p>-Empadronamiento, 3 años</p> <p>-Recursos inferiores al baremo</p> <p>-**Edad: 25- edad pensión de ancianidad (excepto menores con cargas)</p> <p>-Definición de hogar independiente, recursos económicos</p>	<p>-Aplicar las prestaciones a la finalidad</p> <p>-**Prestar por escrito compromisos</p> <p>-Comunicar cambios en las condiciones</p> <p>-Otras según objeto y finalidad de IMI</p>
<p>Obligaciones y Contraprestación</p>	<p>-Integración social: Contraprestación: formación ocupacional y sin carácter laboral.</p>	<p>-Aplicar las prestaciones a la finalidad</p> <p>-**Prestar por escrito compromisos</p> <p>-Comunicar cambios en las condiciones</p> <p>-Otras según objeto y finalidad de IMI</p>	<p>-Aplicar las prestaciones a la finalidad</p> <p>-Prestar por escrito los compromisos, orientados a la integración social. **Estos se definirán en el área de la formación profesional y ocupacional y excluyen las prestaciones de naturaleza laboral.</p> <p>-Comunicar modificaciones</p> <p>-Derivadas del objeto y finalidad del IMI</p> <p>-Mientras subsistan las causas</p>
<p>Extinción y pérdida</p>	<p>-Situación de necesidad o modificación de condiciones</p> <p>-Suspensión: superación temporal de ingresos, fraude o negativa a participar</p> <p>-Extinción: fallecimiento o abandono de requisitos</p> <p>-Recursos: contencioso-administrativo</p>	<p>-Suspensión temporal: aumento temporal de ingresos o imposibilidad de cumplir con contraprestaciones (cambio a otro miembro de la familia) Sin límite</p> <p>-Extinción: pérdida de condiciones, fallecimiento, traslado, fraude e incumplimiento (se unifica). También en suspensiones &gt; año y medio.</p>	<p>-Suspensión temporal: aumento temporal de ingresos o imposibilidad de cumplir con contraprestaciones (cambio a otro miembro de la familia) Sin límite</p> <p>-Extinción: pérdida de condiciones, fallecimiento, traslado, fraude e incumplimiento (se unifica). También en suspensiones &gt; año y medio.</p>
<p>Gestión</p>	<p>-Gobierno Vasco delega la mayoría de las competencias pero puede delegar en Diputaciones las relativas a la gestión de las prestaciones y en los Ayuntamientos la recepción y tramitación.</p>		
<p>Sistema operativo</p>		<p>Distribución similar pero reducida al IMI (no Plan completo)</p> <p>-G.Vasco:</p> <p>-Diputaciones</p> <p>-Ayuntamientos (amplia en seguimiento de las condiciones y **compromisos)</p> <p>-C. Gestora: criterios, normas, estudio, evaluación, propuesta de acciones...</p>	<p>-G.Vasco:</p> <p>-Diputaciones</p> <p>-Ayuntamientos (amplia en seguimiento de las condiciones y **compromisos)</p> <p>-Coord. Interinstitucional: C. Gestora: Componentes y funciones</p>
<p>Otros</p>	<p>-Coste: 5.000-5.300 millones de pesetas</p> <p>-Derecho a partir de la solicitud</p>	<p>-Concesión provisional en casos de separación: obligación de solicitud de pensión alimenticia (devolución)</p> <p>-Disposiciones adicionales y transitorias</p>	<p>-Derecho desde el mes siguiente de la solicitud</p> <p>-Concesión provisional en casos de separación: obligación de solicitud de pensión alimenticia (devolución)</p>



El tercer punto se dedicó a los servicios sociales de base como últimos responsables de la gestión del Programa. Se alcanzaron una serie de acuerdos básicos sobre mínimos en la definición de los servicios sociales de base (unidad de acción social y acceso a prestaciones y servicios, principios de descentralización, universalización, normalización y participación, delimitación territorial y orientados a la población en general) y sus funciones. Se debatió el tipo y número de profesionales que debían trabajar en ellos, siendo éste un aspecto problemático dadas las desiguales situaciones de los servicios sociales en los tres territorios. Sin embargo, estos acuerdos técnicos no llegaron a materializarse en un documento.

Una vez solventado este tercer punto, se volvió a la redacción definitiva de los decretos, la elaboración de formularios administrativos y de aplicaciones informáticas, y la definición de las relaciones interinstitucionales correspondientes a los dos primeros niveles. Estos aspectos organizativos eran apremiantes y la Comisión Técnica tuvo que pasar a trabajar sobre ellos posponiendo el trabajo sobre otros temas, en especial los relativos al tercer nivel (que sigue siendo el menos concreto del Plan).

Los modelos o directrices a los que se alude como referencias fueron el *Revenu Minimum d'Insertion* francés, y el dispositivo del *Minimex* belga. La experiencia británica también fue significativa en aspectos como las ayudas de emergencia social. El papel del modelo francés fue ideológico, al proporcionar el elemento de la inserción como elemento justificador de la adopción de este programa en estos momentos (Ent. LS). También se acudió a dos experiencias propias como antecedentes: las ayudas económicas periódicas para necesidades que se distribuían en Álava y las ayudas económicas puntuales que distribuía la Diputación de Guipúzcoa.

### ***Puesta en marcha del Plan***

Los primeros meses de 1989 se destinaron a poner en marcha los decretos y las órdenes correspondientes a los dos primeros niveles. A partir de ese momento, la Comisión Técnica se dedicó a trabajar sobre los problemas de interpretación y problemas de puesta en marcha: estructura municipal, formación de profesionales, modelo de documentación y estadística y manuales de aplicación.

El Plan, a pesar de dejar bastante abiertos los objetivos y contenidos de los Programas, dejaba bastante cerrado los aspectos organizativos y financieros de su desarrollo (Gobierno Vasco, 1992).

A comienzos de febrero de 1989, el Consejero de Trabajo y Seguridad Social de Gobierno Vasco presentó el Programa del Ingreso Mínimo Familiar a la Comisión de Trabajo y Sanidad de Parlamento Vasco<sup>126</sup>. En su presentación, el Consejero destacó que se trataba de una ayuda para la superación de la necesidad y que era pionera en España, insistiendo en aquellos puntos del decreto que diferenciaban al programa de una prestación económica aislada. Se ponía en marcha con carácter de subvención.

<sup>126</sup> Dos días antes, la Comisión Gestora había comparecido en rueda de prensa para anunciar la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Familiar a través de un Decreto.

En el Parlamento vasco, los grupos políticos estuvieron de acuerdo sobre la bondad del Plan. Los partidos de la oposición, en especial Eusko Alkartasuna y Euskadiko Ezkerra, criticaron que se hubiese marginado al Parlamento del proceso de elaboración (mediante acuerdos institucionales) y que se fuese a poner en marcha mediante un decreto. Además, se plantearon las limitaciones de la prestación (su naturaleza de subvención, el devengo de la ayuda al mes siguiente de su concesión, la situación de los hogares unipersonales, de los mayores de 67 años y el entramado competencial).

Los representantes del Gobierno y del Departamento negaron que se hubiese marginado al Parlamento y justificaron la implantación del dispositivo a través de decreto por diversas razones<sup>127</sup>, que se pueden sintetizar en las siguientes:

- rapidez y urgencia de puesta en marcha de la medida
- cautela para conocer el funcionamiento y el alcance de la medida de forma previa que permita hacer los ajustes necesarios
- razones de derecho comparado: la aprobación del RMI francés se había producido tras diez años de experimentos piloto tanto a nivel local como departamental.
- ajuste competencial y oportunidad jurídica<sup>128</sup>.

*Hubo que negociar en el sentido de que desde aquí se quería que fuera un derecho subjetivo perfecto. Desde Administraciones Públicas se veía, como sabes, con un poquito más de prevención. Entonces se hizo un decreto como en forma de subvención. Es decir con límites presupuestarios con la voluntad política de que no los hubiera. Pero el decreto salió así. (Ent. JL)*

El grupo parlamentario de Euskadiko Ezkerra presentó un Proyecto de Ley de Renta Social Mínima (30 de enero de 1990) con intención de conseguir una prestación con mayor garantía jurídica regulada por Ley y constituida como un derecho de garantía de mínimos<sup>129</sup>.

En aquella sesión parlamentaria, el Consejero de Trabajo y Seguridad Social compareció para confirmar la voluntad de implantarlo por Ley más adelante a través con un consenso más amplio. Tras el compromiso por parte del Gobierno Vasco de implantarlo mediante una ley en el plazo de un año, Euskadiko Ezkerra retiró su Proyecto de Ley. Hay opiniones que consideran que esta iniciativa fue decisiva en el futuro desarrollo del primer nivel o prestación periódica (Ent. LS).

<sup>127</sup> Hoy en día se reconoce que el temor a la actitud del Gobierno central les había llevado a que adoptase la figura de la subvención en lugar de prestación como forma de implantación de la renta mínima. Como señaló el Consejero, el debate con el Gobierno central no puso en el peligro el Programa pero sí les impulsó a ser respetuosos. Así, el carácter de subvención del IMF se debía al temor a que la Administración Central iniciase algún tipo de medida que bloquease el proceso de implantación, basándose en la exclusividad central sobre prestaciones sociales y que pudiese ser anticonstitucional.

<sup>128</sup> Comparecencia a petición propia del Consejero de Trabajo y Seguridad Social en la Comisión de Trabajo y Sanidad del Parlamento Vasco al objeto de informar sobre el proyecto de decreto por el que se regula el ingreso mínimo familiar, expediente 03/10/06/02/0034, signatura 801/09.

<sup>129</sup> El coste calculado se situó en algo más de 5.000 millones de pesetas. En cuanto a los requisitos poseían una orientación más amplia (ver Cuadro 5.1.). La prestación era también más generosa: la cuantía de la renta es el 75% del Salario Mínimo Interprofesional (es decir se establecía en relación con el trabajo, orientado a la incentivación del empleo); el devengo se realizaba en el momento de presentación de la solicitud. Se señalaba que la vía de establecimiento de recursos frente a las decisiones administrativas sería la vía contencioso administrativa. También se consideraron las competencias de los diferentes niveles de administración (más centralizado): el Gobierno Vasco era el responsable que delegaba a Diputaciones y Ayuntamientos. Se incluía un capítulo sobre integración social en el que las contraprestaciones se hablan de producir preferentemente en el campo de la formación profesional y con carácter no laboral.

El Decreto de regulación del Ingreso Mínimo Familiar se aprobó el 28 de febrero de 1989 por el Gobierno Vasco. Las primeras ayudas se pudieron solicitar a partir del día 7 de marzo<sup>130</sup>. Esta puesta en marcha estuvo acompañada de una gran actividad divulgativa, tanto los miembros del Departamento de Trabajo y Seguridad Social como los de la Comisión Gestora, para defender y explicar el Plan.

De nuevo se dejaron sentir las críticas del Gobierno central, que contrastaban con el apoyo que el Partido Socialista de Euskadi estaba dando a la medida desde el propio Gobierno Vasco. A pesar de ello, los responsables del Ministerio de Asuntos Sociales rebajaron el tono de sus críticas puesto que el Plan se había reconducido hacia la inserción. Mantuvieron, sin embargo, la denuncia a la creación de derechos distintos territorialmente, a la sustracción por parte de Gobierno Vasco de responsabilidades de ayuntamientos y diputaciones, y a la propaganda (que es calificada de 'ruidosa' por los responsables ministeriales) que se había dado a un Programa que era uno más entre otros (Ent. MF).

Otra decisión importante durante la puesta en marcha fue la de no realizar una campaña informativa de las nuevas prestaciones, a pesar de que el número de solicitantes estaba siendo menor al esperado. La razón principal para ello fue el miedo a que se generase una demanda excesiva a la que no se pudiera dar respuesta. A ello se añadían el problemas de que se identificase exclusivamente al conjunto programa con las prestaciones y de que se estigmatizase la prestación y sus perceptores.

En contraste con esta decisión, los responsables del Departamento y los miembros de la Comisión Gestora desarrollaron una intensa labor divulgativa de la marcha del Plan, presentando periódicamente los balances de los primeros meses tanto a los medios de comunicación como al Parlamento Vasco. El Consejero de Trabajo y Seguridad Social se había comprometido a informar periódicamente al Parlamento de la evolución de los programas.

El segundo nivel del Plan, las Ayudas de Emergencia Social, se puso en marcha en el mes de abril<sup>131</sup>. La rapidez de este proceso se debió a una decisión política de resolver los problemas sobre la marcha en lugar de una progresiva implementación que hubiese retrasado excesivamente el proceso. En junio de 1989 estaban en marcha los dos primeros niveles del Plan, la Comisión Gestora prevista en el decreto estaba constituida, se habían firmado los convenios de financiación y gestión con las Diputaciones y los servicios sociales estaban siendo potenciados y relanzados.

Los primeros balances mostraban que, aunque el Plan estaba resultando dinámico y flexible, se encontraba en una situación muy diferente en cada uno de los territorios históricos. La implantación se realizaba a velocidades muy diferentes. Mientras en Álava el proceso fue rápido, en Vizcaya fue lento, lo que se explicó como el resultado de la diferencia en amplitud y asentamiento de sus respectivas redes de servicios sociales. En algunas zonas,

---

<sup>130</sup> Tras la Orden de 6 de marzo de 1989 del Departamento de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla el Decreto 39/89, de 28 de febrero, sobre concesión del Ingreso Mínimo Familiar. El decreto de Ingreso Mínimo Familiar también organiza las funciones de cada uno de los niveles de la administración y establece la composición y las funciones de la Comisión Gestora.

la contratación tardía de los profesionales retrasó la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Familiar.

En aquel momento e impulsados por este hecho, los responsables del Departamento comenzaron a resaltar el papel de los trabajadores sociales y de los servicios sociales (que no habían participado en el proceso de elaboración) para una buena puesta en marcha del Programa. Pero no se replanteó la intención inicial de este Departamento de llevar a cabo una planificación coordinada de los servicios sociales de base. Se destacó la importancia de la actividad de los profesionales de los servicios sociales para el éxito del Plan. Se impulsó la contratación de trabajadores sociales para su gestión y su formación y concienciación<sup>132</sup>.

El 31 de agosto de 1989 se publicó el Decreto 200/1989 que organizaba el tercer nivel, correspondiente a las medidas sectoriales. Como ya se ha indicado, este nivel no conllevaba un presupuesto adicional sino que estaba dirigido a establecer medidas de coordinación para economizar recursos y llevar a cabo actuaciones eficaces. Este decreto puso en marcha una Comisión Interdepartamental presidida por el Viceconsejero de Seguridad Social y el Director de Bienestar Social y de la que formaban parte los Viceconsejeros de Hacienda y Finanzas, Educación, Universidades e Investigación, Cultura y Turismo, Sanidad y Consumo y Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. Esta Comisión iba a tomar acuerdos sobre actividades dirigidas a los perceptores de rentas mínimas y proponerlas a la Comisión Gestora para su puesta en marcha. A su vez, la Comisión Gestora tenía también que plantear las medidas que considerase oportunas para estudio y ejecución por parte de la Comisión Interdepartamental.

La premura con la que se habían puesto en marcha los dos primeros niveles, influyó en la escasa atención dedicada a este tercer nivel. Se ha afirmado que la filosofía estaba clara pero los contenidos eran poco concretos (Ent.JAA). El tercer nivel también tuvo otro tipo de problemas, como por ejemplo su limitado mecanismo administrativo, el momento en el que se planteó y la falta de una posición jerárquica de los servicios sociales que tuviese autoridad sobre los demás departamentos y áreas de intervención social. Se puede decir que la indefinición política y su limitada elaboración dejaron en manos de la gestión cotidiana la concreción de este tercer nivel.

A comienzos del año 1990, el Colegio de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de los tres territorios históricos manifestaba el malestar que muchos profesionales sentían por los Programas. Así hacía pública una valoración sobre el ingreso mínimo, que a pesar de ser positiva incidía en aspectos críticos relacionados con la puesta en marcha y el funcionamiento del Programa. Los profesionales de los servicios sociales evidenciaban el bloqueo y burocratización de los servicios sociales, la falta de actividades de reinserción que vaciaba de contenido los programas, la escasa e inadecuada información de los usuarios, la insuficiencia de los baremos, y su carácter de contrapartida, en lugar de derecho. En muchas

---

<sup>131</sup> El Decreto que establecía las ayudas del segundo nivel o ayudas de emergencia social fue el Decreto 64/89 de 21 de marzo de 1989 por el que se Regular las Ayudas Económicas a Situaciones de Emergencia Social que entró en vigor el primer día del mes de abril (Orden de 22 de Marzo de 1989 del Departamento de Trabajo y Seguridad Social).

<sup>132</sup> En especial, la reunión que tuvo lugar en junio de 1989 en el Parador de Argómaniz, sirvió para poner en contacto a las trabajadoras sociales de los servicios sociales de base con los responsables de la política a nivel autonómico y foral.

de estas críticas había una exigencia de delimitación de sus funciones y una reivindicación profesional. Se criticaba que una gran parte de su trabajo se estaba destinando a tareas de información, gestión o control, pero no a las tareas propias del trabajo social como el tratamiento o el seguimiento (Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1989; Miranda, 1990)<sup>133</sup>.

En esta época también se reflejaron en los medios de comunicación otras valoraciones críticas del funcionamiento de Programa. Así, se hacían eco de que los beneficiarios del Plan provenían en muchos casos de Cáritas y que no se había conseguido captar bolsas de pobreza distintas a las tradicionales debido al limitado alcance y escasa información sobre el Programa. Se había alcanzado solamente un 55% de sus objetivos bien por falta de información y publicidad o por limitaciones del propio Decreto, bien por la insuficientes infraestructuras de los servicios sociales. Otro punto de cuestionamiento es el futuro del tercer nivel.

Se denunciaba también la existencia de personas que estaban obteniendo la prestación de forma incorrecta (como cambios de domicilio, economía sumergida o la picaresca). Los asistentes sociales admitían la existencia de estos comportamientos como 'gajes del oficio', pero rechazaban aumentar o dedicar más esfuerzos al control ya que consideraban que estos comportamientos no deslegitimaban la prestación pues eran casos marginales.

La aparición del Programa significó también un cambio para otras organizaciones que habían estado cubriendo las necesidades que en la actualidad satisfacía el Ingreso Mínimo Familiar. Cáritas fue la principal afectada. En un primer momento esta organización siguió atendiendo las demandas de ayuda económica que recibía y posteriormente, intentó negociar con el Gobierno Vasco las cuantías de aquéllos a quienes Cáritas ya había atendido. La negativa del Gobierno dio pie a un acuerdo por el que Cáritas se comprometía a remitir a los solicitantes de ayudas hacia las instituciones públicas y cambiaba su línea de actuación y sus presupuestos a las tareas de inserción e integración mediante la creación y la orientación al empleo. Algunos ayuntamientos (como el de Vitoria) inició un trabajo en esta línea destinado a intervenir con personas beneficiarias del IMF.

Coincidiendo con el primer año, a comienzos de febrero de 1990, la Comisión Gestora hizo públicos los resultados del Plan, es decir, los principales datos sobre las prestaciones IMF y AES. Con estos datos se intentaba también contrarrestar las críticas que se estaban produciendo sobre el funcionamiento del Plan. Los miembros de la Comisión lo calificaron de exitoso pues había llegado a unas 12.000 familias y, sobre todo, un 11% había dejado de percibir las ayudas tanto por haber encontrado trabajo como por pasar a percibir otras prestaciones. Se había destinado 3.100 millones de pesetas al Plan (1652 en IMF y 1450 en AES). También se destacaba la creación de 167 nuevos puestos de trabajo para trabajadores sociales. La Comisión interdepartamental encargada del tercer nivel estaba analizando proyectos y próximamente aparecería la Ley, que iba a suponer la incorporación de un nuevo derecho para los ciudadanos vascos.

---

<sup>133</sup> Otras opiniones inciden en la situación de crisis profesional de los trabajadores sociales como la clave del mal funcionamiento del Programa (Ent. JAA).

### *Ley del Ingreso Mínimo de Inserción*

Entre tanto, las Comisiones Gestora y Técnica habían estado trabajando en el borrador de la futura Ley del Ingreso Mínimo de Inserción que aunque mantiene la filosofía del Ingreso Mínimo Familiar supone una reelaboración del Programa. En el mes de diciembre el Gobierno vasco aprobó el Proyecto de Ley que se llevaba al Parlamento. Este tema fue negociado con la Administración Central, con los Ministerios de Trabajo y de Administraciones Públicas, una colaboración que no parecía darse en Asuntos Sociales. En diciembre de 1989 junto con los Presupuestos para el año siguiente, el Gobierno prorrogó el decreto del Ingreso Mínimo Familiar hasta la aprobación de la Ley para no crear un vacío legal y aumentó sus cuantías.

En esta nueva Ley, la prestación cambiaba de denominación a Ingreso Mínimo de Inserción. Se configuraba como una prestación económica orientada a la integración social, de carácter asistencial, de financiación a través de los presupuestos generales del Gobierno Vasco y complementaria. En aquel momento se tenía mayor seguridad de que el Gobierno central no iba a actuar frenando la iniciativa.

Por otra parte, se puede decir que el acceso a la prestación se flexibilizó y amplió (salvo en el caso de la duración de la constitución del hogar que pasó a ser de un año en lugar de seis meses) ya que se había hecho evidente que no se produciría el excesivo incremento de la demanda que se había temido. La demanda había sido menor a la prevista por lo que se podía llevar a cabo una apertura. Se incluyó el requisito de la firma de un documento en el que figuraran las contraprestaciones para la integración social. Estas actividades se orientaban preferentemente en el campo de la Formación Profesional y Ocupacional quedando excluidas las prestaciones de naturaleza laboral (véase Cuadro 5.3.).

En los meses de febrero y marzo de 1990, la discusión de la Ley de Ingreso Mínimo de Inserción, IMI, significó el regreso del debate sobre la pobreza al Parlamento Vasco. El Proyecto de Ley en el Parlamento Vasco fue estudiado por una ponencia constituida en el seno de la Comisión de Trabajo y Sanidad. Las enmiendas que se propusieron (relativas a la coordinación de cuantías con la legislación estatal, a la ampliación del acceso y a la generosidad de la prestación, y a mecanismos de homogeneización de criterios entre los tres territorios históricos) fueron todas ellas rechazadas. En la Comisión de Trabajo y Sanidad se pactaron dos nuevas enmiendas por los grupos parlamentarios. La primera se refería a la precisión de la orientación a la integración social de las contraprestaciones que tenían que definirse en el ámbito de formación profesional y ocupacional y excluir prestaciones de naturaleza laboral. La segunda enmienda establecía una disposición transitoria que dejaba abierta la posibilidad de que Gobierno Vasco estableciese una ayuda complementaria para incentivar el empleo en los hogares en los que hubiese ingresos procedentes de sueldos y salarios para evitar los efectos desincentivadores de la prestación.

El Pleno de aprobación de la Ley se celebró el día 3 de mayo de 1990. Tras la presentación del Proyecto por el Consejero de Trabajo y Seguridad Social intervinieron los diferentes grupos parlamentarios. Los representantes de los grupos parlamentarios mostraron su acuerdo con el Plan y con la Ley, pero incidieron en aspectos diferentes:

- Grupo Mixto-UA: Destacó el papel del Parlamento en la lucha contra la pobreza en etapas anteriores y en la idea de evitar la dependencia.
- Grupo Mixto-CDS: Recordó que se trataba de un punto incluido en el programa electoral del CDS y destacó el consenso entre los partidos políticos y el trabajo anterior.
- Grupo Euskadiko Ezkerra: Insistió el papel jugado por su grupo parlamentario desde que se hizo público el estudio sobre la pobreza. Insistió en el significado de la iniciativa como profundización en el autogobierno, en la importancia de la inclusión de aspectos sociales en el programa de Europa 93 y en la necesidad de desarrollo de las políticas intersectoriales.
- Grupo Eusko Alkartasuna: Señaló la importancia de la medida tanto por lo que supone como solución a problemas y garantía social como por equiparación con Europa. Recordó que algunos aspectos (como los proyectos interdepartamentales o los criterios uniformes para las contraprestaciones) estaban por desarrollar.
- Grupo Socialistas Vascos: Comenzó destacando el acuerdo entre los partidos políticos y realizó un resumen de las críticas que se habían vertido sobre este tipo de programas contrarrestándolas: no se trataba sólo lucha contra la pobreza, sino por la integración.
- Grupo Nacionalista Vasco: Recordó los grandes principios del Plan y rechazó la existencia de liderazgos políticos en el impulso de la Ley que había sido, al contrario, fruto del consenso de la Cámara. Incidió en que se trataba de una iniciativa fruto del autogobierno<sup>134</sup>.

En julio de 1990, se publicó el Decreto de desarrollo de esta nueva Ley (Decreto 193/1990) que hacía operativos los diferentes aspectos del Ingreso Mínimo de Inserción. En especial, la atención se ponía en los documentos y los mecanismos para el seguimiento y coordinación de todo lo relacionado con la contraprestación y la inserción, muchos de los cuales no se habían puesto en marcha. La aplicación de la nueva normativa se hizo en línea de continuidad y sustitución del Ingreso Mínimo Familiar.

Tras la puesta en funcionamiento del IMI, se hacía necesario adaptar el segundo nivel del Plan. En lugar de establecer modificaciones se opta, como se indica en el preámbulo del nuevo Decreto (Decreto 178/1990), por elaborar un nuevo texto completo. Los cambios afectaron, por una parte, a los convenios con las Diputaciones mediante los cuales se financiaban y se organizaban y, por otra, a los destinatarios de las ayudas. Los convenios con las Diputaciones se alargaron hasta 1992, aunque siguieron funcionando según los mismos criterios. Por otra parte, se modifica uno de los papeles asignados a las Ayudas de Emergencia Social que había sido el de completar y recoger situaciones que no eran cubiertas por el Ingreso Mínimo Familiar. En la nueva normativa, la evaluación de los ingresos de los solicitantes pasa a hacerse en función de la unidad convivencial (sea cual sea el destino de la ayuda) en lugar de la unidad familiar. Desaparece la excepcionalidad que había permitido

hacer uso de la prestación de emergencia social para cubrir la subsistencia a personas solas y que no cumpliesen algunos de los requisitos del IMF.

A finales de 1990, se produjo un cambio de responsables de la Consejería tras las elecciones autonómicas de octubre de 1990. Inicialmente, la Consejería fue ocupada por un representante de Euskadiko Ezkerra en un Gobierno tripartito, para pasar en poco tiempo a manos de un representante del Partido Socialista de Euskadi tras un cambio de Gobierno.

Desde su puesta en marcha hasta 1992 habían recurrido al salario social más de 24.000 familias (62% en Vizcaya, 28% en Guipúzcoa y 9% en Alava). La cuantía de la ayuda total desembolsada había alcanzado los 17.000 millones. Un problema importante era la burocratización de las ayudas y la ausencia de homogeneidad. Según el 81 % de los perceptores estas ayudas eran insuficientes para cubrir las necesidades básicas.

El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza se integraba dentro de un Plan Extraordinario cuya financiación iba a finalizar en 1992. En el mes de julio de dicho año, los responsables del Departamento de Trabajo y Seguridad Social manifestaron la intención de que el Ingreso Mínimo de Inserción dejase de ser una ayuda de carácter extraordinario para ser una prestación permanente. Durante este mismo año, se realizó la evaluación prevista inicialmente y sobre cuyas líneas se iba a organizar la renovación del mismo. En previsión de ésta, se prorroga la vigencia de la Ley a finales de dicho año.

#### **d. Actores**

En este apartado, al igual que se hizo en el capítulo anterior, se quiere prestar especial atención a cómo diferentes actores sociales tomaron postura sobre el problema social de la pobreza y participaron en el proceso de implantación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en el País Vasco. A continuación se analizan los actores que tomaron parte en el proceso de elaboración y sus estrategias para defender sus intereses. Como ya se ha visto, los grupos de afectados o posibles beneficiarios de las medidas adoptadas no participaron en el proceso. Esto quiere decir que la intervención de estos actores tiene un carácter de mediación a favor de los beneficios de otros.

##### ***Gobierno Vasco: Departamento de Trabajo y Seguridad Social***

El papel del Gobierno Vasco, en especial el del Departamento de Trabajo y Seguridad Social, fue fundamental en el proceso de implantación del Programa. Su actuación fue central y decisiva especialmente en dos momentos de dicho proceso. El primero de ellos fue el impulso que dio al estudio sobre la pobreza en 1986 que marcó el comienzo del proceso y la definición del problema.

El segundo momento decisivo fue la decisión política de implantar el Plan de Lucha contra la Pobreza que incluía un programa de renta mínima. Esa decisión se tomó

---

<sup>134</sup> Debate en el Pleno del Parlamento Vasco de la Proposición de Ley de Ingreso Mínimo Familiar, nº expediente 03\09\01\00\0039, signatura 738;02.



conjuntamente por los responsables del Departamento junto con la Presidencia del Gobierno Vasco. Esto permitió tomar la delantera a las demandas que provendrían de los partidos políticos en la oposición. También supuso un anticipo respecto de las demandas que en ese sentido pudiesen formularse desde otros grupos sociales como organizaciones gubernamentales o sindicatos. Con ello, el Gobierno Vasco tomaba la iniciativa en materia de política social en un problema que preocupaba en la sociedad vasca.

*Entonces en ese momento es cuando el ejecutivo, a nivel de Gobierno y sin entrar en cuestión con las Diputaciones Forales como responsables importantes de la política social y por otro lado, diríamos, sin la existencia de una articulación en la calle de asociaciones, de movimientos que articulase respuestas concretas, el gobierno empieza a pensar en aquel momento, creo que en el 86, en qué consistiría un plan desde el Gobierno Vasco para afrontar la situación de pobreza que se manifestaba en el informe aquel y poder ofrecer a la oposición una alternativa antes de que la oposición lo plantease como una crítica a eso... (Ent. JAA)*

Por otra parte, esta iniciativa significaba un intento por recuperar espacio de actuación en el área de la asistencia social y los servicios sociales frente a las Diputaciones Forales. La financiación de tipo extraordinario y plurianual hasta 1992 proporcionó al Departamento de Trabajo y Seguridad Social una vía de participación y liderazgo en política social de la que carecía por haberse transferido a las Diputaciones. Se puede considerar que ésta es la primera política propia de la Dirección de Bienestar Social de Gobierno Vasco. De hecho las primeras propuestas del Departamento eran una muestra de la intención de emplear el nuevo Plan como una herramienta para la planificación y armonización de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma.

*Es la primera vez que el Gobierno (vasco) ejecuta algo directamente en lo que llamaríamos la Política Social, cuando la Política Social por definición del Estatuto de Autonomía es competencia de los Territorios. Lo que pasa que se habla de un Programa Supraterritorial, es decir que los Programas Supraterritoriales no son de Vizcaya, de Guipúzcoa o de Álava sino que es un programa a nivel de todo Euskadi y entonces diríamos el Gobierno lo puede liderar. (Ent. JAA)*

### **Diputaciones Forales**

Las Diputaciones Forales no entraron a tomar parte en el proceso hasta el momento de elaboración política y técnica, después de que el Gobierno Vasco hiciese pública la decisión de poner en marcha un Programa de Lucha contra la Pobreza. Con anterioridad, algunos de sus responsables habían sido consultados, casi a título personal (Ent. JL).

En dicho momento, la posición que adoptasen las Diputaciones iba a ser clave para el futuro desarrollo del Plan porque eran las responsables de los servicios sociales que iban gestionar el Programa. Las Diputaciones apoyaron desde el comienzo el Plan. Como señalan algunos actores, una de las razones de este postura era que el nuevo programa suponía una importante fuente de recursos para los servicios sociales en los que el desembolso de las Diputaciones era mínimo.

*Por otro lado al ser dinero del Gobierno las Diputaciones dicen "bueno como no nos piden dinero no nos importa, lo dejamos". Y entonces se busca una fórmula en*

*donde el Gobierno es el que pone el dinero que pone el decreto pero los que ejecutan el proyecto del Gobierno son las Diputaciones. (Ent. JAA)*

De todas formas, la postura favorable de las Diputaciones estaba vinculada a que no supusiese un menoscabo de su poder y capacidad de actuación en materia de servicios sociales a favor del Gobierno Vasco. Inicialmente, incluso, su demanda era la transferencia del presupuesto del Plan correspondiente a su territorio histórico. El análisis de los textos del proceso de negociación inicial muestra cómo éstas pusieron límites claros al intento de Gobierno Vasco de llevar a cabo una planificación de los servicios sociales de atención primaria que estaban en manos de Diputaciones y Ayuntamientos.

### **Partidos políticos**

En 1987, los partidos políticos de la oposición tomaron la iniciativa en el Parlamento Vasco sacando a la luz el estudio sobre la pobreza. Los trabajos de la Comisión de Sanidad y Seguridad Social de Parlamento Vasco instaban al Gobierno Vasco a emprender políticas destinadas a erradicar este problema. La acción contra la pobreza fue un tema que suscitó el acuerdo de todos los partidos políticos que participaban en la institución legislativa. La actividad parlamentaria fue importante en la definición de la agenda política sobre el tema de la pobreza en el País Vasco.

*El papel del Parlamento fue muy importante, pero fue muy importante al principio cuando también es conocido que el informe de Luis Sanzo estuvo guardado en un cajón bastante tiempo. Y gracias a una pregunta parlamentaria se sacó un poquito el resumen y se conoció y se debatió. Porque claro que en el País Vasco hubiera no sé cuántos pobres, creo que un 15% no recuerdo del porcentaje de entonces era un escándalo. (Ent. JL)*

Todos los partidos políticos se mostraron de acuerdo en la necesidad de actuar y en el tipo de programa a implantar. De hecho no se establecieron grandes diferencias entre ellos, salvo en contenidos y formas puntuales de los programas. En estas ocasiones, los partidos de la oposición se enfrentaban a los partidos en el gobierno.

Los partidos en la oposición (Alianza Popular —posteriormente Partido Popular—, Eusko Alkartasuna o Euskadiko Ezkerra) adoptaron posiciones de exigencia hacia el gobierno solicitando políticas y programas más generosos. Así, Eusko Alkartasuna solicitó medidas de control y homogeneización entre los tres territorios históricos y Euskadiko Ezkerra solicitó que se tratase de una medida que proporcionase mayor seguridad jurídica (una ley) o que su cuantía se fijase según el Salario Mínimo Interprofesional.

En otras ocasiones, los debates entre los grupos tenían como centro la defensa del protagonismo de la iniciativa y del proceso. Así, la oposición criticó que los acuerdos intergubernamentales para sacar adelante los programas del Plan supusiesen una marginación del Parlamento Vasco. Por el contrario los partidos coaligados en el Gobierno Vasco (Partido Nacionalista Vasco y Partido Socialista de Euskadi) incidían en el carácter de acuerdo de la política de lucha contra la pobreza o en la unanimidad de la idea.

Los representantes de los grupos de la oposición reconocían el acuerdo pero negaban la iniciativa al Gobierno que se limitó, según ellos, a reaccionar a la defensiva frente al

empuje de la oposición. Los partidos de la oposición defendieron que la iniciativa había sido suya. Al principio el grupo de Alianza Popular, después Eusko Alkartasuna y, especialmente, Euskadiko Ezkerra instaron al Gobierno a poner en marcha estas medidas. Fue destacable el papel de Euskadiko Ezkerra que a lo largo de todo el proceso (tanto en sus comienzos, como en su transformación en una Ley como en el cumplimiento por parte del Gobierno de sus compromisos) mantuvo una línea de exigencia al Gobierno Vasco. Desde el Gobierno, se interpretaron estas iniciativas como intentos oportunistas de aprovechar un problema en una situación en la que se daban escasas posibilidades de confrontación política.

*En ese momento, el informe constata una situación de pobreza, de diagnóstico. Segundo con una oposición que fundamentalmente va a confrontarse políticamente con la política del Gobierno. Mientras que en política lingüística, educativa, etc. no hay por parte del Gobierno ninguna crisis, se puede entender una de las grandes bazas de la confrontación política estaría en la pobreza, donde no había nada pero había un informe que diagnosticaba una situación muy negra, muy desestructurante y muy crítica, políticamente hablando. (Ent.JAA)*

La postura de los miembros del Partido Socialista de Euskadi fue, en todo momento y ámbito, defensora del Plan de Lucha, contrastando con la crítica del Gobierno central socialista. Su posicionamiento estaba condicionado en mayor medida por su relación con el resto de los partidos en la arena política vasca. Así, se encontraban presionados por el 'adelantamiento progresista' del PNV, un partido que se situaba a su derecha política, con una intervención considerada de izquierda.

*Por que si a nosotros se nos hubiese ocurrido, claro siempre cabe la posibilidad de que te digan de Madrid "ni hablar" y entonces pues depende... tu puedes rebelarte o decir "pues bueno, ya lo haremos otra vez". Pero basta que sea el socio el que te lo diga y encima te quiera pasar por la izquierda, pues mira, de eso ni hablar. (Ent. JL)*

### **Técnicos y expertos**

En primer lugar, se puede considerar el grupo de expertos externos con los que contaron los responsables del Departamento de Trabajo y Seguridad Social para diseñar la política de lucha contra la pobreza. Se contactó por lo tanto con expertos que conocían el Programa del RMI francés, el *Minimex* belga u otros parecidos. Estos expertos, tanto españoles como extranjeros tenían en común haber participado en Programas Europeos, en especial los de Lucha contra la Pobreza. Por esta razón, fueron los principales transmisores de los planteamientos sobre la lucha contra la pobreza y los programas de rentas mínimas que se estaban dando en los ámbitos europeos. La Comisión Gestora, es decir la comisión política, era la que tenía contacto con estos asesores externos.

Otro grupo de expertos fue el propio grupo interno compuesto por los técnicos funcionarios del Departamento y de las Diputaciones forales, lo que se ha llamado Comisión Técnica. Este grupo se encargó de la elaboración de la normativa y no tuvo contacto con los expertos externos que asesoraban a la Comisión Gestora. La Comisión Técnica elaboraba la normativa para la aprobación de la Comisión Gestora que tomaba la decisión definitiva.

Un tercer grupo de expertos no participaron hasta la puesta en marcha del Programa. Fueron los trabajadores sociales de los servicios sociales, que iban a ser los encargados de gestionar los diferentes dispositivos del Programa. Los servicios sociales aparecían como un elemento clave tanto en el Plan como en los desarrollos normativos posteriores. Sin embargo sus profesionales tuvieron un papel secundario en su elaboración. Se mostró un gran interés por parte de los políticos del Departamento en que los servicios sociales disfrutasen de una cantidad suficiente de profesionales y que éstos, además, estuviesen formados adecuadamente para llevar a cabo el Plan. En ese momento, surgieron las primeras críticas de los Colegios de Trabajadores Sociales al Plan de Lucha contra la Pobreza.

Las críticas de los trabajadores sociales al Plan se basaron fundamentalmente en que la prestación había conducido a un desvío en su actividad profesional. El trabajo desarrollado con el IMI y las AES era de tipo de gestión y control, abandonándose la intervención.

*Pues no lo sé, yo ya te digo, que creo que ahí hay un buen núcleo de gente que lo ha defendido a ultranza y otra gente que ha entendido como que perdía eso, un papel de profesional... Pero desde luego era, ha sido un recurso más a la hora de utilizar con las familias. (Ent. AM)*

### ***Sindicatos y Organizaciones no gubernamentales***

El proceso de elaboración de las primeras normativas tuvo un carácter cerrado a la participación de otros sectores sociales que no estuviesen ligados directamente a las distintas instituciones públicas. Los papeles protagonistas fueron los de los políticos y los técnicos de las administraciones autonómica y forales.

El Consejo Vasco de Bienestar Social se constituyó en la Ley de Servicios Sociales de 1982 como un órgano para la representación de los diferentes niveles de la Administración pública vasca, de organizaciones de usuarios y de profesionales. En la documentación y normativa del Plan se le otorgaba una serie de funciones, pero su papel fue escaso.

A diferencia de otras Comunidades Autónomas, el un papel jugado por los sindicatos fue prácticamente nulo en el País Vasco<sup>135</sup>. Las interpretaciones ofrecidas en la actualidad para este hecho son diversas. Por una parte, el Programa vasco se elaboró en un momento distinto, anterior a la Propuesta Sindical Prioritaria. Por otra, se recurre a la propia estructura sindical vasca y su escaso interés en la política social. Incluso alguno de los responsables del Departamento afirma que se procuraba que la participación en la política social de los sindicatos fuese escasa debido a las sospechas de su actuación y de su cultura clientelares.

*Los sindicatos a nivel de Euskadi nunca han manifestado interés por el tema. A nivel nuestro, y que conozcamos a nivel político desde luego tampoco [...] No ha habido, ni hay demandas de crear las comisiones estas que en otras comunidades existen en relación con el seguimiento. (Ent. LS)*

<sup>135</sup> La única actividad reseñable tuvo lugar a finales de 1989, en el momento en el que el resto de España se estaba negociando la Propuesta Sindical Prioritaria y en el País Vasco se estaba en proceso de la aprobación de la Ley del Ingreso Mínimo de Inserción. ELA/STV presentó en una reunión a Gobierno Vasco una serie de demandas en relación con el salario social que en su mayoría seguían la línea de las demandas de Euskadiko Ezkerra o parecían irrealizables.

*En ese momento los sindicatos... En el Consejo de Bienestar Social de Euskadi no estaban los sindicatos, porque se entendía que distorsionaban, diríamos, el trabajo social con un excesivo clientelismo en función del poder sindical, etc. ... Porque siempre ha habido muchos conflictos. Aquí había un problema de cultura sindical en donde los sindicatos nunca admitían representación sindical sino que exigían presencia de todos los sindicatos y en todos lo que fue política social se obvió justamente la participación de los sindicatos como un elemento distorsionador del tema, por lo menos en aquellos años [...] Lo que pasa es que no es tampoco..., es un Consejo no vinculante y no le han dado nunca importancia. (Ent. JAA)*

Tampoco se tuvo en cuenta inicialmente a otras organizaciones no gubernamentales que trabajaban en este tema, algunas de las cuales participaban del Consejo Vasco de Bienestar Social. Cáritas era, entre todas las organizaciones, el interlocutor más obvio dada su tradicional dedicación a los problemas de pobreza. No obstante, para algunos se trataba de un programa nuevo dirigido a un colectivo nuevo (los nuevos pobres) distinto de los marginados, sector al que Cáritas dedicaba su atención.

*Diríamos que políticamente se entendía que se estaba hablando de algo nuevo. No se habló con las Cáritas al nivel de quiénes son los interlocutores. Es decir, no se veían como interlocutores referenciales porque no se trataba del pobre que recibía Cáritas, no se hablaba del gitano, no se hablaba de marginales en el sentido histórico y colectivos de marginación sino que se hablaba de lo se consideraba un ciudadano. No se encontró en su momento interlocutores o la necesidad de algo que clarificase el tema. Es decir se estaba por delante un poco de la propia demanda social. Y luego posteriormente sí que para el tema de inserción social ya se empezó a relacionarse con la dinámica habitual de Cáritas. (Ent. JAA)*

La participación de todas estas organizaciones no gubernamentales ha sido posterior a la elaboración de los Programas. La puesta en marcha del Ingreso Mínimo Familiar puso en evidencia que los destinatarios de las prestaciones eran aquellos a quien Cáritas estaban atendiendo. Las reuniones entre el Gobierno Vasco y Cáritas dieron lugar a un acuerdo. Según este acuerdo, Cáritas se comprometía a enviar a los solicitantes de ayudas económicas hacia los servicios sociales y a destinar sus fondos a programas destinados a la inserción.

Como Cáritas, otras organizaciones se han dedicado al trabajo de inserción pero su participación en la elaboración política sigue siendo marginal y como se verá en la III Parte, su participación ha sido dependiente y otorgada.

### **e. Argumentos**

La implantación del Plan de Lucha contra la Pobreza y sus dispositivos estuvo caracterizada por un amplio acuerdo político sobre su bondad y adecuación. El interés de conocer los diferentes argumentos empleados es importante en el análisis de una política que suscitó un apoyo tan amplio.

El primer punto a analizar es la narración causal del problema y de sus soluciones manejada en el proceso político. La concepción inicial de pobreza provenía de su estudio en

1986 que a su vez reproducía otras concepciones que se estaban dando en las investigaciones europeas.

En este estudio se contemplaron las consecuencias de la crisis económica e industrial<sup>136</sup>. Esta distinción es significativa teniendo en cuenta la crisis industrial por la que había pasado el País Vasco: muchos hogares se estaban precarizando y sobrevivían por su propia descapitalización (Ent. JAA). Los medios de comunicación resaltaron estos datos en una sociedad acostumbrada a verse a sí misma como desarrollada y próspera, ocupando los primeros puestos en los *rankings* de tipo económico en España.

*Lo que preocupó y escandalizó a algunos al principio fue que eso pudiera pasar, "eso no es real, eso no es verdad, el País Vasco es mucho más rico, es mucho más..." (Ent. JL)*

Así, la pobreza aparecía como un fenómeno extenso, que afectaba a amplias capas sociales, no como un fenómeno marginal. El objeto de intervención de la política fue la pobreza que provenía del deterioro de las condiciones de vida a causa del desempleo, una pobreza claramente diferente de la tradicional y que precisaba de un nuevo tipo de intervención. Según esta interpretación, el Gobierno Vasco iba a afrontar un problema nuevo y distinto de los viejos problemas de marginación a los que daban respuesta los servicios y programas de las Diputaciones Forales.

*Lo que se constataba es que la pobreza y los grandes problemas que podían sobrevenir estaban en una sociedad o en grupos familiares que procedían del empleo, en donde estaba la casa, estaba la familia, estaba el coche,... y a partir de los cuales ¿qué les ofrecías a esos? Porque para doscientos mendigos tienes que hacer redes de albergues, tienes que hacer comedores, no sé qué... Es decir que las políticas relacionadas con la pobreza clásica, lo que llamamos pobre, son medidas de otro tipo[...] Eso fue lo que definió justamente la estrategia del ingreso mínimo de inserción: "esa gente lo que necesita es dinero" [...] Ese era el problema de pobreza real, lo otro hubiese ido en programas de Diputación Foral, de comedores o de los que sea... (Ent. JAA)*

En las declaraciones y posturas de los actores (acuerdos parlamentarios y Gobierno Vasco, principalmente) había un acuerdo general de que se trataba de un problema al que debían dar respuesta las administraciones vascas. La lucha contra la pobreza tenía que ser global e interprofesional y se relacionaba con el incremento de las transferencias hacia los sectores más desfavorecidos (redistribución) y con la articulación de una política global de servicios sociales. En esta política se incluía el aseguramiento de un nivel mínimo de ingresos para la subsistencia. Como ya se ha indicado los principios que habían de guiar la actuación eran los de redistribución, igualdad de oportunidades e integración y cohesión social.

<sup>136</sup> La situación económica del País Vasco al comienzo de la década de los ochenta se ajusta perfectamente a lo que se ha descrito como zonas industriales en declive de los países occidentales. La crisis de los años setenta fue una crisis de la estructura productiva en forma de proceso desindustrializador. En el periodo 1985/1989, se produjo una etapa de fuerte expansión económica que supone la recuperación económica respecto a la crisis anterior. Pero este proceso de recuperación fue desigual: las regiones más afectadas por la anterior crisis tendrían una recuperación ralentizada. La entrada de España en la Comunidad Europea supone un reto de ajuste para estas regiones, además de la posibilidad de desarrollar políticas regionales.

La forma de solucionarlo era mediante la eliminación o alivio de las formas extremas de pobreza que afectaban a la cobertura mínima de las necesidades. La prestación que permitía la supervivencia ocupaba un lugar central y se consideraba que servía en sí misma para la inserción de estas familias.

*Entonces se apuesta, vamos a diseñar un Plan de la Pobreza que tenga estas características fundamentadas básicamente en un ingreso mínimo, un ingreso mínimo de inserción, entendiendo que se trata de dar a familias de parados de larga duración un ingreso que permita un poco paliar esa situación de espera hasta la búsqueda de trabajo de alguien de la estructura familiar. Diríamos que ésa es un poco la idea general. (Ent. JAA)*

El otro objetivo que se planteaba que debía tener este programa era el de la inserción<sup>137</sup>. Este objetivo adquirió más importancia conforme se fue avanzando en la elaboración del Plan y concitaba menores acuerdos (en especial entre técnicos y políticos). Su contenido se interpretaba de formas diferentes. Unas veces se asociaba al desarrollo de las políticas sectoriales o la puesta en marcha de recursos específicos para este fin. En otras se trataba del conjunto de actividades a cumplir para percibir la prestación que servían también como forma de control de la adecuación de la prestación. Finalmente, se planteaba también como el trabajo social que se debe desarrollar con los beneficiarios, como una negociación y como un derecho.

El objetivo de la inserción se empleó sobre todo como un argumento defensivo. La inserción aparecía como una forma de asegurar el cumplimiento de los tres principios del salario social que eran: que no se trataba de un programa sustitutivo, que no iba a crear una clase pasiva y que estaba orientado a que los beneficiarios abandonasen el Programa. Estos tres principios dejaban ver cómo los elaboradores también se preocuparon por las críticas relativas a los efectos negativos (dependencia, creación de desincentivos y consolidación de la marginación) de las prestaciones monetarias asistenciales (a las que se ha hecho alusión en el análisis del proceso global). Los participantes en la elaboración reconocen que los aspectos relativos a la inserción son, sobre todo, una opción de los políticos y poseen una clara influencia francesa.

*El tema de inserción fue algo que se definió de entrada, desde la Comisión Gestora, de decir: "bueno, damos un dinero y a cambio de este dinero tiene que haber una contraprestación". (Ent. AM)*

Las dos vías para su materialización fueron las contraprestaciones y las actividades del tercer nivel. La inserción se planteó como un itinerario que se orientase hacia la autonomía o independencia que se identificaban con la integración laboral. Como en el contexto español y europeo, la ética del trabajo constituía la forma de legitimación de la implantación de estos nuevos programas.

El Plan de Lucha contra la Pobreza fue presentado por los miembros del Gobierno Vasco como un proyecto de la Comunidad Autónoma basado en un importante acuerdo

<sup>137</sup> En el contexto vasco, inserción y contraprestación —este no se limita a la orientación de condición de la inserción— son prácticamente dos términos intercambiables, incluso se llega a decir "derecho a la contraprestación".

político y social. Una iniciativa política de gran calado para hacer de la sociedad vasca algo más libre, justa y democrática a pesar de los escasos recursos. Era el resultado del ejercicio de la autonomía vasca destinado a corregir las desigualdades y las injusticias. En el discurso de sus defensores se mostraba como una muestra de los efectos positivos de la andadura autonómica.

Tenía carácter pionero pero estaba fuertemente implantada en Europa. Era una intervención como las de otros países europeos de nuestro entorno: planes de inserción acomodados y adaptados a los nuevos problemas de sus sociedades. La resolución del Parlamento Europeo o la aprobación del RMI francés son elementos claves en la imagen que se dio del programa (Gobierno Vasco, 1992). Hay que destacar que el discurso europeísta presenta grandes atractivos para los nacionalistas como marco en el que introducir toda la propuesta de innovación política. Pero además es un proyecto pionero<sup>138</sup> y una aportación vasca a la política social del resto del Estado. La expansión que el proyecto estaba teniendo en el resto del país fortalecía la postura de quienes lo apoyaron.

*Por esta razón, la implantación generalizada –salvo Baleares– de esta modalidad de prestación social constituye desde muchos puntos de vista la más decisiva aportación de la política autonómica vasca al conjunto de la política social desarrollada en España. (Gobierno Vasco, 1992)*

*Yo creo que vivimos un trabajo con muchísima ilusión de hacer algo que era necesario, que iba a ser importante, que a nivel del Estado Español era poner un granito de arena bastante fuerte en cuanto a que íbamos a ser los primeros... Y era seguir un modelo que ya se estaba... que ya existía en Europa. (Ent. AM)*

En este planteamiento no tenían cabida las críticas por la introducción de privilegios económicos y sociales frente a los ciudadanos de otras Comunidades Autónomas. Se contrargumentó que en asistencia social se disponía de competencias propias. Las respuestas se basaron en un argumento frecuente en la política vasca con respecto de la Administración Central: no se trata de igualar poniendo topes por arriba, sino estableciendo mínimos.

Su valor positivo, como una opción política solidaria y progresista, se reflejó también en los continuos intentos de los grupos políticos por mostrarse los promotores o protagonistas de la idea y de su implantación. Así mientras los partidos de la oposición se mostraban como los impulsores de la política, los partidos en el Gobierno Vasco señalaban que se trataba de una preocupación no exclusiva, sino que había un consenso, un acuerdo de todas las fuerzas políticas. Un detalle sobre la imagen positiva y progresista del Plan es el uso repetitivo de la imagen del 'adelantamiento' por los distintos participantes: la derecha 'adelanta' a la izquierda por la izquierda (Ent. JL), los políticos 'se adelantan' a los técnicos (Ent. JAA) y el Gobierno Vasco 'se adelanta' al Gobierno central (Ent. JAA, JL, AM).

---

<sup>138</sup> No se trata de la primera iniciativa política que tiene ese carácter pionero, característica que se resalta en los discursos de sus elaboradores y ejecutores. Así se pueden señalar la Ley de Servicios Sociales de 1983 o la Universalización Sanitaria de 1989.



### **f. Ejes de interacción en la arena política vasca**

En este punto se pretende analizar cuáles fueron las principales interacciones entre estos actores que participaron en la implantación del Plan de Lucha contra la Pobreza del País Vasco. Las exigencias externas sobre la actuación del Gobierno fueron protagonizadas por los partidos políticos de la oposición y las interacciones se centraron entre los diferentes niveles de la Administración pública en detrimento de las presiones de sindicatos y organizaciones no gubernamentales. En este proceso, las interacciones significativas tuvieron lugar en el eje de relación intergubernamental, el eje gobierno-oposición y el eje técnico-político.

En el primero de estos ejes, el de las relaciones intergubernamentales, las interacciones entre los distintos niveles fueron diversas. Por una parte, las relaciones entre el Gobierno central y el Vasco se caracterizaron durante los años ochenta por la disputa competencial. Se puede interpretar que estas relaciones marcadas por la inercia centralista y presión centrífuga condicionaron la aspiración de Gobierno Vasco de implantar un nuevo programa.

El temor a la intervención del Gobierno central limitó inicialmente el nuevo Programa, que se planteó como un decreto que regulaba una subvención en lugar de una ley que regulaba una prestación. También delimitó el Programa al área de los servicios sociales o la asistencia social, donde el Gobierno autonómico tenía plena competencia.

Además, el Gobierno Vasco empleó estas críticas para legitimar su propia actuación como una necesidad no cubierta por el Gobierno central. Los participantes en el proceso de implantación vasco interpretaron la postura del Gobierno central como consecuencia del temor a las posibles consecuencias presupuestarias de esta política implantada en el resto de España y no tanto como una crítica de origen conceptual o ideológico. Los responsables del Gobierno central explicaron la postura de los vascos como algo que se hizo de forma insolidaria posibilitado por el propio sistema de financiación de esta Comunidad Autónoma, y que no era ampliable a otras.

A pesar de la relación mantenida entre ambos gobiernos, se llegó a un acuerdo abierto en el que a pesar de la crítica no se intervino en ningún momento en la política vasca. Por otra parte fue una oposición a la norma vasca que se produjo más a escala política ya que hubo colaboraciones en el ámbito técnico (Ent. JL).

En cuanto a las relaciones intergubernamentales, hay que tener en cuenta también la relación entre las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco. La iniciativa de Gobierno Vasco, supuso una intrusión en las competencias que estaban en manos de Diputaciones Forales y Ayuntamientos. Para poner en marcha el Programa, el Gobierno requería el permiso y la participación de las Diputaciones. Por esta razón el proceso de puesta en marcha del Programa tuvo que ser interinstitucional. De esta forma se alcanzaron los fines deseados, estableciendo acuerdos de intercambio de recursos. El Gobierno Vasco financiaba y a cambio las Diputaciones aceptaban un programa de actuación dirigido 'desde arriba'. Esto dio mayor protagonismo a las Diputaciones Forales en el proceso de elaboración política, participando en las Comisiones Gestora y Técnica, limitando las intenciones del ejecutivo autonómico de intervención en los servicios sociales o asumiendo responsabilidades en la gestión del Plan.

Otras relaciones intergubernamentales significativas fueron las que se dieron con otros Gobiernos autonómicos con los que se establecieron contactos, en especial orientados a proporcionar información sobre el Plan y su funcionamiento.

El segundo eje significativo en este proceso de implantación política fue el de la interacción entre el Gobierno Vasco y los partidos políticos de la oposición. Esta relación se caracterizó por una competencia que se estableció a partir de un acuerdo básico sobre el programa. El espacio en que tuvo lugar esta interrelación fue el Parlamento Vasco, y fue el lugar más importante en determinados momentos del proceso de implantación. Los partidos políticos de la oposición exigían participar en el proceso, que se regulase mediante Ley, que se informase para efectuar el control y el seguimiento. El Gobierno se esforzaba en mantener su liderazgo en el proceso y mantener un nivel de acuerdo entre los grupos parlamentarios evitando otros protagonismos políticos.

La Comisión Gestora reunía no sólo a representantes de los diferentes niveles gubernamentales sino también de tres distintos grupos políticos. Por esta razón, se consideró que era también un espacio de interrelación de los partidos políticos<sup>139</sup>. Sin embargo, el análisis de sus relaciones muestra que la Comisión Gestora respondía más a su función como espacio de negociación entre los diferentes niveles de gobierno y que en ella sus representantes han atendido sobre todo a sus intereses territoriales. El mejor ejemplo puede ser el diferente papel jugado por Euskadiko Ezkerra en el Parlamento y en la Comisión Gestora.

El tercer eje de interrelación significativo en este proceso es el establecido entre técnicos y políticos. Esta interacción fue distinta según las etapas de la implantación. La actuación política tanto en los ejecutivos autonómico y forales como en el Parlamento vasco se ha considerado la protagonista del desarrollo del Plan de Lucha contra la Pobreza. En este sentido se plantea que se ha tomado la delantera tanto a la movilización popular como a los propios técnicos y expertos. Así lo hacen notar no sólo algunos protagonistas (Ent. JAA, JL) sino otros observadores del Programa (Saizarbitoria, 1989; Estivill, 1993).

*La verdad es que lo que hicimos fue en contra de todos los técnicos y de la gente seria, "esto hay que cerrarlo cuanto antes para que los grandes jefes no digan que los 6 mil millones se vayan a otro lado". Sí, claro. Y si empezamos a encargar estudios y estudios, y todo eso, cosas, cositas, reuniones, comités... Por una vez, ya digo, es una de las únicas veces en la que hemos tomado una iniciativa los políticos y luego, los técnicos que vengan despues. Eso lo reconocía Ramón Saizarbitoria en el Zerbitzuan. Bueno, y organizaciones no gubernamentales y bueno, a todo el mundo le pilló con el paso cambiado. (Ent. JL)*

La división en Comisión Gestora y Técnica fue una muestra de cómo el trabajo de elaboración se planteaba como dos tipos de tareas en las que la segunda está supeditada a la primera. A pesar de que el trabajo se desarrolló así, se puede detectar cierta rivalidad por el protagonismo en los trabajos desarrollados. Los miembros de la Comisión Técnica concebían

<sup>139</sup> Para el PNV, incluso, un espacio en el que recibía el apoyo de los partidos de izquierda y se aseguraba un amplio apoyo al Plan (Ent. JAA).

su tarea como algo más central que la concepción que de ella tenían los políticos. Además existieron ciertas discrepancias entre ambas sobre las formas de poner en marcha algunos aspectos del Programa, como el referido a la inserción (aspecto ante el que los técnicos tenían menos problemas de justificación política) (Ent. LS).

Los asesores externos se relacionaron directamente con los responsables políticos y los miembros de la Comisión Gestora. Pero no interaccionaron con otros técnicos. Su relación con los políticos fue de colaboración a través del asesoramiento y la supervisión.

Por último, aunque se destinaron presupuestos a la contratación de trabajadores sociales y a su formación, éstos estuvieron siempre en un segundo plano en este proceso. Su participación comenzó con la puesta en marcha y de forma otorgada, es decir, se consideró importante contratar y formar más trabajadores, pero no incluir sus consideraciones como colectivo.

Por último, hay que señalar la ausencia de relaciones significativas en los ejes de concertación social y público-privado. Se ha achacado a la falta de conciencia y a la ausencia de una presión sobre el problema de la pobreza la causa de la falta de participación de otros colectivos en el proceso de elaboración del programa. Tampoco la dinámica de decisión y elaboración no dio entrada a estas organizaciones ni siquiera de forma consultiva. La práctica exclusión del proceso del Consejo Vasco de Bienestar Social, órgano consultivo de carácter mixto (público-privado) fue una buena prueba de ello. La participación al final de la puesta en marcha de organizaciones no gubernamentales tuvo un carácter de participación otorgada y subsidiaria del alcance de la iniciativa pública.

## ***5.2. Programa de Ingreso Madrileño de Integración de la Comunidad de Madrid***

### ***a. El Programa del Ingreso Madrileño de Integración***

El Programa del Ingreso Madrileño de Integración se puso en marcha por la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid a mediados del año 1990. La regulación general se establecía a través del Decreto 73/1990, de 19 de julio, modificado posteriormente por los decretos 80/1990, 21/1992 y 75/1993.

El Programa IMI incorporaba tres tipos de prestaciones:

- i) Una prestación económica periódica y de cuantía diferencial destinada a cubrir las necesidades mínimas. Se trataba de una renta mínima o ingreso mínimo cuya concesión significa la entrada formal en el Programa.
- ii) Una prestación económica no periódica para cubrir necesidades específicas derivadas del proceso de integración, denominada Complementos por Necesidades de Integración. Esta prestación no ha llegado a hacerse efectiva.

- iii) Un conjunto de actividades organizadas, dirigidas a la promoción personal y social, denominados Proyectos de Integración.

La Orden 178/1991, de 22 de marzo de 1991 desarrolló estas dos últimas prestaciones e incorporó aclaraciones sobre el funcionamiento general del Programa.

En el Decreto inicial se identificaba como un programa destinado a la lucha contra la exclusión (en concreto, contra sus formas más extremas), no contra la pobreza o contra la desigualdad social. En el Preámbulo se afirma que se trata de un Programa "tendente a erradicar toda forma de exclusión extrema del funcionamiento y modo de vida normal en nuestra Comunidad". Los colectivos a los que se dirige no sólo están identificados por sus carencias económicas. Sus destinatarios potenciales constituyen un 1,5% de población de la Comunidad de Madrid.

Dentro de la línea inaugurada por el programa francés del *Revenu Minimum d'Insertion*, el Programa IMI parte del reconocimiento de un doble derecho: al aseguramiento de unos mínimos para la supervivencia y a la participación plena de los ciudadanos en la sociedad. El Programa no se configura como una prestación económica, pensión o subsidio, "no se reduce a una concepción simplista de la integración por el dinero". El Programa se orienta hacia la integración definida individualmente y adaptada a las situaciones personales.

Está dirigido a las unidades de convivencia (hogares), incluyendo también a los unipersonales. Las solicitudes de ingreso en el Programa han de realizarlas personas en nombre de una unidad familiar con la que conviven. Los requisitos del solicitante para acceder al Programa son:

- a) Empadronamiento en el momento de la solicitud y un año de residencia en la Comunidad de Madrid.
- b) Tener 25 años cumplidos y no haber cumplido los 65 años (hasta 1992 fueron los 66 años). Se exceptúan del cumplimiento de este requisito aquellas personas con menores a su cargo y los menores de 25 que participen en un Proyecto de Integración.
- c) Hasta 1994 (momento en el que se suprimió), se requería nacionalidad española.
- d) No disponer de ingresos económicos en cuantía igual o superior a la prestación periódica del IMI.
- e) Comprometerse con el centro de servicios sociales a la realización de actividades de promoción personal o social.

La población inmigrante tuvo la posibilidad de incorporarse al Programa tras un cambio de legislación por el que se dio acceso a los servicios sociales a las personas extranjeras de la Comunidad de Madrid en 1994 (Ley 7/1994 de 6 de julio modificó el artículo 2 de la Ley 11/84 de Servicios Sociales).

La gestión del Programa gira en torno a los centros de servicios sociales (centros de atención primaria), concebidos dentro de la estructura de los servicios sociales como la instancia más cercana a los usuarios y que conoce la situación de las personas que acuden a ellos. Los trabajadores sociales de los centros valoran tras varias entrevistas la situación y deciden si aceptan la solicitud.

Una vez comunicada la concesión tanto al centro de servicios sociales como al usuario, comienza el trabajo para favorecer la integración social. Esto implica la firma de un Contrato de Integración en los cuarenta y cinco días posteriores a la incorporación al Programa, firma a la que está condicionada la concesión de la prestación. El Contrato es un acuerdo entre los servicios sociales y el usuario en el figuran tanto las posibilidades de mejora de la situación como las actividades para llevarlo a cabo. El trabajo social tiene un papel central, en el diseño y seguimiento de los procesos de inserción o integración de los participantes en el Programa.

La renovación se produce a los seis meses si no se han modificado las circunstancias que motivaron la concesión de la ayuda. Esta renovación está condicionada al cumplimiento de los compromisos del acuerdo de inserción.

A finales de 1996 se contabilizaban 26.813 familias -un total de 85.801 personas- las que en un momento u otro habían sido atendidas por el Programa. Esto equivale a un 1,69% de la población total de la Comunidad de Madrid (CAM, 1997). En diciembre de 1996 el número de perceptores fue de 7.815 hogares. La distribución territorial de los perceptores era de 5.892 en la capital (75,4%), 1.246 en el área metropolitana (15,9%), sobre todo en la zona sur y 677 (8,6%) en los municipios no metropolitanos.

La inversión económica en 1996 alcanzó la cifra de 3.457.540.557 ptas. destinadas a la prestación económica y 310.500.000 ptas. a Proyectos de Integración. Este presupuesto ha tenido un crecimiento prácticamente nulo entre 1992 y 1996.

La incorporación de beneficiarios al Programa ha ido creciendo paulatinamente. Las razones para este aumento de la demanda se encuentran tanto en el mayor conocimiento del Programa entre sus potenciales demandantes como en los cambios en los mercados de trabajo y en el sistema de protección social. Ello ha dado lugar a una población en situación de necesidad diferente a la que inicialmente se dirigía. El cambio del tipo de población también puede explicarse porque el Programa ha saturado su objeto inicial (que estaba más próximo a los Servicios Sociales), y los nuevos solicitantes son diferentes.

Aunque durante el primer año se destinó una parte del presupuesto a este fin, el segundo tipo de prestaciones, los Complementos por Necesidades de Integración no llegaron a regularse y a ponerse en marcha.

Los Proyectos de Integración que el Programa puso en marcha fueron definidos como “un conjunto de actividades organizadas, orientadas a la promoción personal y social por medio de la formación y de las actividades ocupacionales con seguimiento y apoyo social”. Su funcionamiento se reguló en la Orden de Desarrollo 178/1991, de 22 de marzo, de la Consejería de Integración Social de la Comunidad. Los proyectos han de ser reconocidos por la Dirección de Servicios Sociales Generales y ser gestionados por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro y pueden ser financiados total o parcialmente por la Consejería de Integración Social con carácter anual.

Están dirigidos específicamente a los perceptores del IMI con dificultades especiales de integración y deben “asegurar el acompañamiento y seguimiento propios del trabajo social de las personas incorporadas al mismo”. Sus actividades pueden ser: (a) formativas -nivel educativo básico, hábitos o habilidades sociales, cualificación profesional-; (b) ocupacionales

-tareas de utilidad colectiva o rehabilitación personal-; y laborales -autónomas o por cuenta ajena. En el año 1996 se subvencionaron 52 proyectos de 80 presentados (CAM, 1997).

De estos 52 Proyectos, sólo 4 han sido gestionados por instituciones públicas, yá que los principales protagonistas de la gestión de estos proyectos son entidades privadas sin ánimo de lucro. Territorialmente, 31 proyectos se localizaron en la ciudad de Madrid (9 en Puente de Vallecas), 11 en el Area Metropolitana, 1 en los municipios no metropolitanos y 9 se referían al conjunto de la Comunidad de Madrid. Han participado 2.317 personas, de los que un 77,34% (1.792 personas) eran perceptores del IMI.

### **b. Sistema de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid**

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid recogía la reserva de plena competencia de la Asistencia Social (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, Art. 26.18). Como en otras Comunidades Autónomas, se legisló el sistema de servicios sociales basándose en esta competencia un año más tarde (Ley 11/84, de 6 de junio, de Servicios Sociales). El objeto de dicha ley fue el de "regular como servicio público de la Comunidad de Madrid, mediante un sistema de servicios sociales, el conjunto de prestaciones que tiendan a la prevención, eliminación o tratamiento, en su caso, de las causas que conducen a la marginación" (Art. 1). En la exposición de motivos se reconoce la difícil definición del contenido de la ley (servicios sociales o asistencia social). De una forma más operativa declara que la intención es legislar las competencias que sobre "asistencia social" iban a ser transferidas a la Comunidad de Madrid. A pesar de la escasa delimitación de su objeto, se señala claramente la oposición a y la superación de la beneficencia social. Se puede decir que reflejó, como el resto de la legislación autonómica en esta materia, una marcada determinación de innovación.

La Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid fue la primera instaurada por una Comunidad Autónoma gobernada por el Partido Socialista (que a principios de la década de los ochenta llevó a cabo distintas iniciativas destinadas a orientar la política de los servicios sociales). Esta ley incorporó una novedad al distinguir entre los servicios sociales generales (información, valoración y orientación, cooperación social, ayuda a domicilio, convivencia) y los servicios sociales especializados<sup>140</sup> (Casado *et alii*, 1994). En ella distribuyeron las competencias entre la Comunidad y las Entidades Locales (que posteriormente quedaron más claramente definidas a través de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril). Se definía también el Consejo de Bienestar Social con carácter consultivo y asesor compuesto por instituciones de la Comunidad, Ayuntamientos, sindicatos y organizaciones empresariales, asociaciones de usuarios y representación del movimiento vecinal.

---

<sup>140</sup> Esta división hizo fortuna y supone un cierto antecedente del Plan Concertado de Prestaciones Básicas. Hay que tener en cuenta que esta Ley estaba inspirada en los trabajos del PSOE sobre servicios sociales en los primeros ochenta, que su parte también influyeron al Plan Concertado.

Las tareas relativas a los servicios sociales en la Comunidad de Madrid se encontraban integradas en la Consejería de Salud y Bienestar Social, hasta 1987. La absorción de los recursos existentes en la antigua Diputación de Madrid junto con el proceso de traspasos de las funciones y servicios de asistencia social del Estado<sup>141</sup>, que tuvo lugar entre 1984 y 1985, constituyeron la aportación inicial de recursos, a los que se fueron progresivamente añadiendo nuevos (a través de Planes como el de Drogas, Desinstitucionalización Psiquiátrica o el de Prevención de la Delincuencia y de la Marginación). A través de un Plan Cuatrienal de Servicios Sociales se perseguía la organización, que finalizó en 1988, y se desarrolló una red de servicios sociales generales.

Tras las elecciones autonómicas de 1987, se creó en el Consejo de Gobierno de la Comunidad la Consejería de Integración Social para asumir y ejercer todas las competencias en materia de servicios sociales. Con ello se quería dar un impulso a la política en servicios sociales. Al comienzo de su gestión, la nueva Consejera de Integración Social señalaba que entre los objetivos a perseguir se encontraba la garantía de acceso a recursos y prestaciones que debían insertarse en programas de prevención y promoción social. Hablaba también de llevar a cabo una generalización de las prestaciones sociales tanto dirigidas a individuos como a instituciones y el desarrollo de la solidaridad del tejido social. Se pretendía dejar atrás la beneficencia tradicional de los servicios sociales para pasar “a que la gente sea sujeto de derechos vía prestaciones” (Ent. EV). En las propias palabras de la Consejera:

*Yo entré en la Consejería en el 87. Lo que estaba buscando era sacar esto de lo social un poco de lo cutre, para entendernos. Los asistentes sociales ven solamente el caso por caso, etc. Lo que quería era hacer una especie de diseño de política social. Es decir, era un poco la perspectiva. (Ent. EV)*

Es decir, se pretendía llevar a cabo una política social con un diseño global, planificada, que rompiera con las formas de trabajar tradicionales del trabajo social. Se pretendía llevar a cabo una renovación de los servicios sociales de la ‘caridad’, lo ‘benéfico’ a formas de trabajar ‘técnicas’ y ‘científicas’, que abandonasen la discrecionalidad por la racionalidad. Las prioridades se centraron en el apoyo a la creación de centros y servicios de bienestar social por parte de las corporaciones locales dentro de las líneas del reciente Plan Concertado de la Dirección General de Acción Social<sup>142</sup>.

El Plan Concertado de Prestaciones Básicas comenzó a implantarse en la Comunidad de Madrid en 1987 y 1988. Inicialmente comenzó a funcionar como un programa piloto en algunos ayuntamientos. Progresivamente fueron entrando en el Programa todos los municipios, salvo el de Madrid. El Ayuntamiento de Madrid prefirió no tomar parte en el Plan evitando someterse a una determinada manera de organizar los servicios sociales debido a que disponía de recursos suficientes para poner en marcha los servicios sociales. Esto permitía a la Consejería disponer de más recursos para invertir en otros municipios. Este tipo de relación se daba también en otros programas, como por ejemplo el Plan de Drogas. En general, las

<sup>141</sup> El traspaso de las competencias relativas a la asistencia y servicios sociales de la Seguridad Social no tuvo lugar hasta 1985, Real Decreto 938/1995, de 9 de junio.

<sup>142</sup> Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda, 16 de diciembre de 1987, DSAM nº40, 2ª Legislatura.

relaciones de la Consejería eran más intensas con el resto de municipios que con el de la capital, incluso cuando no existían diferencias de coloración política. En ellos, el desarrollo de los servicios sociales se llevó a cabo con financiación y responsabilidades de la Consejería y de los municipios no capitalinos.

### **c. Proceso de implantación**

#### ***Decisión política: Consejería de Integración Social***

El 2 de mayo de 1989, E. Vázquez, Consejera de Integración Social y J. Leguina, Presidente de la Comunidad Autónoma anunciaron la decisión de poner en marcha un programa de salario social. El proceso de implantación se inició, por lo tanto, con una toma de decisión política. Entre octubre de 1990 se comenzó a gestionar el IMI en algunos municipios y en enero de 1991 el programa funcionaba en toda la Comunidad de Madrid. Posteriormente se fueron poniendo en marcha otros dispositivos del Programa. El periodo de la implantación fue más corto que el vasco.

No existió una presión social ni política que reivindicase una acción de lucha contra la pobreza. En ocasiones, se reflejaron en la prensa cifras sobre este problema u otros relacionados, como la mendicidad infantil. Un estudio de EDIS, encargado por Cáritas (EDIS-Cáritas, 1989), sobre la pobreza en la Comunidad Autónoma tuvo un cierto eco, aunque menor que el estudio vasco. Se produjeron diferentes interpelaciones parlamentarias de los grupos de la oposición. Incluso en una comparecencia de la Consejera, el representante de Izquierda Unida hizo referencia al programa de salario social francés<sup>143</sup>.

La idea y la iniciativa tuvieron un carácter político, que partió de la Consejera y de su gabinete. La intención inicial fue llevar a cabo un programa que modificase la orientación y situación de los servicios sociales. Se trataba de incorporar un programa orientado a los ciudadanos más necesitados que cambiase la situación de estos colectivos. No se pensaba en la pobreza ni en la exclusión, ni en programas de renta mínima de inserción, sino en un programa general de servicios sociales.

*Y, es más, anterior al IMI, yo había pensado en hacer un programa dirigido a mujeres. Porque lo que sí que teníamos detectado, sin necesidad de estudios, era lo de la feminización de la pobreza. Eso sin necesidad de que entrara EDIS, ni ir a Francia, ni nada. Eso fueron ideas previas. (Ent. EV)*

En aquel momento, los modelos de referencia eran el RMI francés y los programas que estaban siendo implantados por otras Comunidades Autónomas. De hecho en el anuncio de la Consejera se hablaba de poner en marcha un programa similar a aquellos dirigido a familias pobres. La prestación para la satisfacción de necesidades sería de unas 33.000 pesetas al mes más cantidades adicionales por miembro de la familia (7.000 ptas.). El presupuesto oscilaba

<sup>143</sup> Comparecencia de la Consejera solicitada por el Grupo de Alianza Popular en la Comisión de Derechos Humanos, 18 de octubre de 1988, DSAM, nº249.



entre los 7.000 y los 9.000 millones. La prestación estaría orientada a dar un empujón a los beneficiarios para que pudieran salir adelante. Mediaría un contrato y los asistentes sociales tendrían un papel central. Se iba a tratar de un salario a cambio de participar en programas de inserción social, búsqueda de empleo y formación profesional.

Se trataba de un momento políticamente difícil en la Comunidad de Madrid. Los grupos de la oposición habían presentado sendas mociones de censura al gobierno socialista de la Comunidad de Madrid y al del Ayuntamiento de Madrid<sup>144</sup>. A pesar del fracaso de la moción de censura en la Comunidad de Madrid, quedó patente la debilidad del apoyo parlamentario del Consejo de Gobierno presidido por J. Leguina. Ante tal situación, el anuncio del programa fue acogido con desconfianza por parte del resto de los partidos políticos y algunas organizaciones cívicas (como la Federación de Asociaciones de Vecinos).

Inicialmente el trabajo de elaboración se llevó a cabo en el Gabinete de la Consejera. En él, se exploraron y discutieron las diferentes alternativas sobre las características, alcance y organización del nuevo programa (Goizueta, 1992). Se había decidido orientar la actuación hacia los colectivos marginales, se contaba con un estudio previo sobre las necesidades madrileñas (sobre 3.200 cuestionarios) y se esperaban los resultados del estudio que se había encargado a EDIS (sobre 18.500 cuestionarios)<sup>145</sup>. En el conocimiento de otras experiencias primó el modelo francés del RMI. Para conocerlo, la Consejera viajó a Francia y se reunió el Delegado Interministerial del RMI.

Tras el anuncio de la decisión de puesta en marcha, Madrid se convirtió en la primera Comunidad Autónoma con gobierno socialista en adoptar el compromiso político de poner en marcha un programa de renta mínima tras la resistencia inicial del Ministerio de Asuntos Sociales del Gobierno central, también socialista<sup>146</sup>. En octubre de 1989, el Presidente de la Comunidad se posicionó a favor de esta medida en el Comité Federal del PSOE, junto con otros líderes autonómicos. La aprobación y el apoyo del partido eran difíciles debido a la actitud crítica del Ministerio de Asuntos Sociales que “no entendía” el proyecto y que lo veía simplemente como “dar dinero” (Ent. EV). Pero a nivel autonómico se era consciente de que el Gobierno central no podía impedir la implantación del Programa y existían ejemplos en otras Comunidades Autónomas. Por ello el era sido conseguir el respaldo y la consentimiento del partido y el gobierno madrileños.

*A mí me daba igual lo que se pensara en el Ministerio porque nosotros aquí en Madrid tenemos autonomía para hacer lo que queramos. A quién yo se lo tuve que vender fue a Leguina. Leguina me dijo que sí. Tuve el apoyo de Leguina desde el primer momento. Si no no se habría podido hacer. Pero claro, yo a Leguina se lo comenté en un momento en el que ya estaba más elaborada la idea. (Ent. EV)*

<sup>144</sup> La moción de censura se produjo el 23 de mayo de 1989 (por los miembros de los Grupos Popular, CDS y Mixto) y fue rechazada el 21 de junio de 1989. Sí tuvo éxito en el Ayuntamiento de Madrid por lo que al centrista A. Rodríguez Sahagún sustituyó al socialista J. Barranco en la alcaldía.

<sup>145</sup> Este estudio encargado al gabinete EDIS y realizado entre junio y octubre de 1989 no ha sido publicado y amplía el trabajo ya citado encargado por Cáritas Diocesana de Madrid a EDIS (EDIS-Cáritas, 1989).

<sup>146</sup> Algunos entrevistados han comentado informalmente que el Ministerio y la Comunidad de Madrid estaban dirigidos por sectores distintos, incluso enfrentados del PSOE, lo cual explicaría las divergencias respecto a la puesta en marcha del programa.

En el mes de octubre, la Consejera de Integración Social declaraba que se estaba redactando un Proyecto de Ley para discutir en la Asamblea. Incluso se produjo una filtración de un borrador de Anteproyecto de Ley, lo que se interpretó como una forma de demostrar que se estaba trabajando en el proyecto (Cáritas, 1990a). En las declaraciones públicas de la Consejera se adelantaban las ideas sobre la organización del Programa. En ellas, insistía en que el nuevo programa iba a ser un compromiso de integración laboral y educativa, no un subsidio a fondo perdido ("hay que ganárselo"). Pero a su vez se planteaba como un derecho del individuo, con capacidad de reclamarlo. Su objetivo iba a ser el acceso al trabajo y la recualificación. También se consideraba la creación de una Comisión de Seguimiento y de una red de oficinas (10% del gasto dedicado a personal y dotaciones). Se hablaba de un presupuesto de 9.000 millones que alcanzaría a unas veinte mil familias. Desde la Consejería, comenzaron también a mantenerse contactos informales con expertos españoles en rentas mínimas.

### ***Impulso sindical: Firma de la Propuesta Sindical Prioritaria***

Tras las elecciones generales del mes de octubre de 1989 los dirigentes del PSOE y la UGT madrileños, comenzaron a discutir la Propuesta Sindical Prioritaria con la Comunidad de Madrid. Los medios de comunicación consideraron esta negociación como un ensayo para la concertación a nivel nacional tras la constitución del nuevo gobierno central y como una estrategia del Presidente de la Comunidad para recuperar apoyo para el partido socialista en Madrid.

El salario social fue una de las materias negociadas en la Mesa de Política Social, Sanidad y Educación. Las ideas de los sindicatos sobre el programa no estaban muy definidas, pero conocían datos sobre otros programas de renta mínima. En los planteamientos sindicales el salario social era uno de los pilares de la protección social pública, diferenciado de la beneficencia. Se trataba de una prestación ligada al derecho que toda persona tiene a la autonomía y suficiencia económica y social. Pero además debería ir unido a un programa de actividades que favorezcan la integración social de la persona que lo recibe.

Según los participantes en la negociación, fue un tema conflictivo. Por una parte, los sindicatos solicitaron un salario social equivalente a un 75% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) para los colectivos que no dispusieran de otras fuentes de ingresos. Otros problemas se relacionaron con los plazos de la implantación y con la contratación de personal para llevarlo a cabo en todos los Ayuntamientos de la Comunidad.

El 22 de diciembre de 1989 se firmó el acuerdo entre el Gobierno autonómico y los sindicatos y se abre la negociación política para aprobar los presupuestos autonómicos. El compromiso asumido fue el de la puesta en marcha del ingreso mínimo de integración en el año 1990.

Cuando se comparan los contenidos del Acuerdo entre Gobierno y Sindicatos relativos al salario social con los puntos del ya citado Anteproyecto elaborado por la Consejería en octubre de 1989, se puede apreciar que son bastante similares. El Acuerdo delimita el IMI como una prestación económica y diferencial según cargas y recursos "cuya finalidad es conseguir que las personas en situación de precariedad económica alcancen autonomía y

suficiencia económica y social". En el Acuerdo se incluyen otros aspectos como la definición de los hogares beneficiarios, el contrato de integración, las prestaciones adicionales, las cuantías iniciales del Programa, el número de destinatarios y los relativos a los servicios sociales. Un punto importante es el compromiso sobre la constitución de una Comisión Territorial integrada por la CAM, el Ayuntamiento de Madrid, la Federación Madrileña de Municipios y los sindicatos firmantes para el control y seguimiento del Programa.

El salario social se considera el acuerdo estrella de la firma de la Propuesta Sindical Prioritaria y el más duro en la negociación de la política social. Sin embargo hay opiniones que mantienen que se llegó a un acuerdo rápido ya que se trataba de un tema con una delimitación clara no sólo en cuanto al programa sino respecto al presupuesto (Ent. MA y ML).

En los presupuestos para 1990 se reservaron 400 millones para la puesta en marcha del Programa IMI como ya se había acordado con los sindicatos. El proyecto de presupuesto para 1990 fue aprobado con el apoyo de IU que amenazó con romper este apoyo si no se respetaban los acuerdos con los sindicatos. Otro punto a destacar del presupuesto en relación al desarrollo de los servicios sociales fue la desaparición del Plan Regional para la Prevención de la Delincuencia y de la Marginación cuyos cometidos pasaron al Consorcio para el Realajo de la Población Marginada<sup>147</sup>.

#### *Elaboración técnica: Equipo multiprofesional*

Se creó un equipo técnico para la elaboración del futuro programa que empezó a trabajar a comienzos de 1990. Este equipo tuvo un carácter multiprofesional (asistentes sociales, juristas, sociólogos, gestores, pedagogos, informáticos y periodistas). Los asesores del Gabinete de la Consejera entraron a trabajar en este equipo pero uno de ellos se encargó más directamente de coordinar e impulsar el trabajo.

Para formar parte de este Equipo, se seleccionó a un grupo de técnicos funcionarios por medio de entrevistas con la Consejera. En la elección de estas personas pesó, además de su motivación por un programa de este tipo, que habían formado parte de los equipos de trabajo social del Plan del Síndrome Tóxico, un plan que había contenido dispositivos similares a los que se querían desarrollar. En aquel momento, estaban ubicadas en el recién desmantelado Servicio de Planificación de la Consejería por lo que se habían quedado fuera del organigrama de la Consejería (Ent. MA y ML). En este momento comenzó el trabajo de dedicación intensiva. Los componentes del Equipo fueron escogidos por la propia Consejera y su equipo asesor.

También se integró formalmente en el Equipo un grupo de sociólogos procedentes de la Escuela de Trabajo Social de Pamplona y con los que se tenía ya contacto. Habían trabajado entre 1987 y 1989 en un Proyecto llamado "Búscate la vida" dentro del Segundo Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza y conocían el Programa de Ayudas Económicas a Familias Necesitadas en Navarra. Su tarea había sido tanto gestionar de forma

---

<sup>147</sup> Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid, 23 de febrero de 1990, DSAM nº 625.

directa un conjunto de experiencias de inserción laboral de personas que percibían ayudas económicas como llevar a cabo un trabajo de investigación-reflexión sobre dichos programas. Estas reflexiones se publicaron en el libro "El Salario Social Sudado" que salió a la luz a la vez que se implantaba el Plan de Lucha contra la Pobreza y se iniciaba el debate sobre los salarios sociales<sup>148</sup>. Este grupo de expertos pudo optimizar su situación intermedia entre el medio académico –la formación de profesionales de los servicios sociales– y la intervención social, entre la sociología y el trabajo social (Ent. MA y ML). Poseía, por tanto, una experiencia práctica en el desarrollo de proyectos a la vez que con bagaje de trabajo reflexivo.

Profesionales y expertos constituyeron un núcleo en torno al cual se produjo una participación abierta, en especial en los momentos iniciales del trabajo. Se incorporó desde el inicio a expertos en informática. Los sindicatos también se integraron en este Equipo, sobre todo en las primeras reuniones. Su tarea consistió en el seguimiento de la puesta en marcha de lo acordado en la negociación política. Posteriormente, durante los meses de mayo y junio de 1990, se incorporaron otras personas (tanto técnicos del Departamento como personas contratadas) para reforzar el Equipo y llevar a cabo tareas específicas, en especial la elaboración de estudios monográficos sobre colectivos o tipologías que podían encontrarse entre los potenciales demandantes (CAM, 1992b).

También asistieron esporádicamente a las reuniones de trabajo otros expertos a quienes se conocía o a quienes se quería consultar sobre determinados aspectos, entre representantes de equipos de investigación (como EDIS), de equipos profesionales (como Equipo 5) o de otros departamentos (como Salud mental) e instituciones (funcionarios del Ayuntamiento de Madrid).

La participación de la Consejera fue directa en todo momento. Además de llevar a cabo la elección de los miembros del equipo se mantuvo en permanente contacto con el desarrollo de los trabajos.

*Yo asistía a muchísimas reuniones, esas de discusión, técnicas, ... Estaba permanentemente yendo a reuniones: para escuchar, para ver,... Todo era muy novedoso y yo me impliqué muchísimo con este programa. (Ent. EV)*

Este Equipo se situó fuera de la estructura y jerarquía administrativa (Viceconsejerías, Direcciones o Servicios) de la Consejería como un equipo vinculado ligado al gabinete de asesores de la Consejera. El hecho de que la demanda de creación del programa sea externa a los equipos técnicos de la propia Consejería influyó en que se recurriese a expertos externos, a asesores y a funcionarios que no estaban claramente ubicados en la estructura de la Consejería (Ent. MA y ML). Esta situación dio lugar a dificultades en el proceso de elaboración porque fue visto con desconfianza por el personal de la Consejería. Se trataba de algo nuevo que era conducido fuera de los cauces habituales. Esta circunstancia es significativa cuando se considera que una de las aspiraciones de los redactores era situar el nuevo Programa como el eje que estructurase el trabajo en servicios sociales.

---

<sup>148</sup> Esta publicación situó a este equipo (Concha Corera, Mario Gaviria, Manuel Aguilar y Miguel Laparra) entre los expertos sobre el tema en España.

A diferencia del País Vasco, no había una instancia política que tomase las decisiones sobre el diseño del programa o que optase entre las posibilidades existentes. En algunos momentos había reuniones formales con políticos y Consejeros sobre el Programa, pero no con una instancia política encargada de tomar las decisiones sobre los aspectos fundamentales del Programa. Esto conducía a que los trabajos y los diseños del Equipo posteriormente no encontrasen el respaldo presupuestario adecuado. Los responsables presupuestarios no tuvieron en cuenta las consideraciones de los que habían elaborado el Programa. Esta falta de relación es uno de los motivos por el que los participantes consideran que no se llegó a plasmar el Programa tal y como se diseñó (Ent. MA y ML).

El contenido del trabajo fue también bastante abierto ya que el Programa se perfiló a través de aproximaciones y retoques sucesivos. Una de las tareas fue la delimitación de la población objeto del Programa. A modo de estudio de necesidades, se disponía del estudio de EDIS sobre pobreza que se había encargado para conocer la población al que iría dirigido el Programa. Sin embargo, una de las primeras aportaciones del Equipo multiprofesional, en especial de los expertos externos fue la reelaboración de este aspecto. Se planteó que la población objeto de las rentas mínimas no era la población pobre. Según este planteamiento, las rentas mínimas estaban dirigidas a los colectivos en situación de exclusión social, pero no a los pobres. El estudio de EDIS se correspondía con la demanda que se le había realizado, un estudio sobre pobreza, porque tampoco la Consejería distinguía entre los dos conceptos. Esta reorientación provino, sobre todo, del grupo de expertos externo y constituyó la orientación definitiva del Programa y uno de sus rasgos característicos.

Este nuevo objeto de la intervención, la exclusión social, ofrecía otro rasgo que lo hacía atractivo para sus responsables políticos. La exclusión social se correspondía con un colectivo de población menor que el de la pobreza. Era, por lo tanto, un colectivo abordable con los presupuestos disponibles.

*Pongamos que si en los estudios de pobreza deben de salir como un veinte por ciento, de pobreza relativa en la Comunidad de Madrid. Estamos hablando nada menos que de doscientos cincuenta mil hogares. Esto según el EDIS. Claro con doscientos cincuenta mil hogares no querréis decir que el IMI lo van a cobrar doscientos cincuenta mil hogares porque entonces, mejor que cerremos el chiringuito. Y claro, evidentemente el IMI, luego podemos hablar de eso pero la población destinataria en condiciones óptimas no pasaría nunca de los 15-18 mil hogares. Pues claro, de 15 a 20 mil o 250 mil había una diferencia sustancial. La discusión entre exclusión y pobreza relativa, los diferentes números, no es una discusión académica, es una discusión real. (Ent. MA y ML)*

Una vez decidida esta nueva orientación hacia la exclusión social se hacía preciso estimar la población objeto del Programa. Por una parte, se explotó de otra forma el trabajo de EDIS. Para ello se hicieron distintas estimaciones de la demanda potencial mediante la aplicación de distintos baremos de la prestación que se evaluaron entre las veinte y treinta mil familias<sup>149</sup>. También se consultaron y contrastaron estas cifras con los servicios sociales.

<sup>149</sup> Este trabajo se encuentra recogido al final del primer tomo sobre el IMI, que está dedicado a la descripción del Programa (CAM, 1992).

Además, se estudió la demanda a través de la realización de tipologías de exclusión. Se quería conocer, más allá de los estudios de pobreza, los principales rasgos de los colectivos que se encontraban entre estos demandantes potenciales. Para ello se llevaron a cabo estudios monográficos de los diferentes tipos de excluidos. Estos tipos se analizaron, describieron, clasificaron y se propusieron estrategias de integración adecuadas a cada uno de ellos (CAM, 1992b)<sup>150</sup>.

Otra de las tareas desarrolladas por este Equipo multiprofesional fue la ubicación del Programa dentro de los esquemas administrativos. Una primera cuestión fue dilucidar si debía encajarse en el sistema de servicios sociales o en otro área del sistema de protección, a pesar de que, inicialmente, se había planteado como un programa de servicios sociales. El origen de esta cuestión se encontraba en los interrogantes que el Colegio Oficial de Trabajadores Sociales había realizado a las rentas mínimas cuando se pusieron en marcha en el País Vasco. Así, los trabajadores sociales se mostraban recelosos de que la asunción del Programa por los servicios sociales supusiese un abandono de su orientación profesional para transformarse en burócratas distribuidores de recursos. La defensa de su localización en los servicios sociales se basaba en que el buen funcionamiento del Programa se hallaba en un proceso intenso de trabajo social. Este trabajo (dentro de la red pública de servicios sociales y del Plan Concertado que se estaba implantando en la Comunidad) iba a dar identidad al Programa. El Programa del Ingreso Madrileño de Integración, IMI, iba a ser un programa para la intervención, no una prestación. Por ello, el Programa se insertaría en el nivel de atención primaria (Unidades de Trabajo Social) pues es el ámbito que conoce mejor su entorno.

*Esto es algo que nosotros hicimos desde el comienzo y que hace que a partir de ese momento los servicios sociales tengan mucho que decir. ¿Por qué? Porque nosotros creemos que quien realmente conoce a la población son los servicios sociales. ¿Dónde va la gente cuando tiene problemas? Va a los servicios sociales. Ellos los conocen o los deben conocer. (Ent. NA)*

El Programa IMI se diseñó para ser incorporado a los servicios sociales y su nuevo modelo de organización (siguiendo el Plan Concertado). Las personas relacionadas con el trabajo social tuvieron un peso significativo en la elaboración. Se propuso un modelo de intervención en el que se marcaban objetivos y pautas de trabajo. También se estudiaron y planificaron los recursos y profesionales de los servicios sociales necesarios para la atención del Programa.

Todo ello se llevó a cabo a través de consultas, visitas o reuniones con los servicios sociales. De esta forma, además de recoger información se fueron preparando las expectativas y motivaciones de los trabajadores sociales sobre el futuro Programa y evitando sus reticencias, una tarea que ha sido calificada de animación social (Ent. MA y ML). Se analizaron otros ámbitos y componentes del sistema de protección social, y se contactaron otras áreas competenciales como el IVIMA (Instituto de la Vivienda de la Comunidad de

---

<sup>150</sup> Esta forma de trabajar se considera "la aportación del IMI a las técnicas de planificación" (CAM, 1992).

Madrid), el Consorcio de Realajo de Población Marginada, Educación o Formación (CAM, 1992c; 1992d).

La tercera línea de trabajo y debate fue la propia normativa<sup>151</sup> (requisitos, obligaciones o condiciones de suspensión y extinción). Uno de los aspectos que se recuerdan más discutidos fue el de edad mínima de acceso al Programa, que se planteaba a los 25 años al igual que en el Programa del País Vasco. Este límite provenía sobre todo del temor a la incentivación de la formación de hogares con vistas a la consecución de la ayuda. Se trataba de una edad que se podía considerar media para la inserción laboral y que solía estar protegida familiarmente. Finalmente se mantuvo el límite de 25 años haciendo la salvedad de mayores de 18 años adscritos a un Proyecto de integración. Otro tema que se planteó fue el cómputo de las pensiones que evitase dañar la solidaridad familiar. En algunas situaciones las personas mayores aportaban su pensión al sostenimiento del núcleo pero su consideración como ingresos del hogar podía motivar la expulsión de esta persona del hogar.

Al mismo tiempo que el equipo técnico trabajaba en la elaboración del Programa, se fueron conociendo la existencia del proyecto y los detalles del Programa. Desde distintos ámbitos se produjeron reacciones sobre el mismo. Así, en abril de 1990 la Cámara de Comercio e Industria de Madrid elaboró un informe en el que se anunciaba el tipo de problemas que acarrearía un programa de las características del IMI. Entre otras se citaban su elevado coste económico y sus efectos perversos, en especial la desincentivación al trabajo, el impulso de la economía sumergida y el incremento burocrático. Aconsejaba que se limitase su aplicación a las personas incapacitadas para trabajar, que no superase el SMI y que no se concediesen prestaciones monetarias sino en especie.

Por otra parte, el grupo socialista del Ayuntamiento de Madrid denunció la pasividad de esta institución en la elaboración del Programa. Esta actitud se debía según este grupo a un intento de impedir que la Comunidad de Madrid rentabilizase el nuevo programa políticamente lo que hacía peligrar su implantación en el municipio del Programa.

Entre tanto los sindicatos presionaron a la Comunidad por la lentitud del proceso de elaboración. Además de su participación esporádica en el Equipo multiprofesional, los sindicatos mantenían reuniones en el nivel político. En ellas el papel de los sindicatos era el de exigencia y reclamación de los compromisos adquiridos. La Consejera anunció en la Comisión de Seguimiento su compromiso de poner en marcha el salario social e informó sobre su proceso de elaboración.

En mayo y junio, los sindicatos reclamaron la puesta en marcha del Programa, acusaron a la Comunidad de no proporcionar presupuestos suficientes y amenazaron con movilizaciones. Sus exigencias también se referían a la ampliación de la cobertura, a la puesta en marcha en todos los municipios y distritos madrileños, y a los distintos elementos del Programa (unidad familiar, plazos de renovación, gestión no exclusiva de los servicios sociales o recursos complementarios). En las reuniones de los responsables de la Consejería

---

<sup>151</sup> Los contenidos de las discusiones aparecen en una publicación junto con la normativa, el Decreto 73/1990 modificado por el Decreto 80/1990 (CAM, 1992).

con los sindicatos se ajustaron algunos aspectos de los borradores del Programa. A comienzos del mes de julio se alcanzaron a los últimos acuerdos con los sindicatos.

Según los participantes en el proceso, en mayo o junio ya se disponía de un borrador de redacción del decreto. El proceso de planificación del Programa y redacción de la normativa había finalizado. El diseño del Programa constaba de tres dispositivos o prestaciones de distinta índole. Junto con la prestación periódica IMI se introdujeron los Complementos por Necesidades de Integración (ayudas no periódicas similares a las ayudas de emergencia social del País Vasco, pero condicionadas a su apoyo a procesos de integración) y los Proyectos de Integración que no tenían una definición inicial clara (en buena parte inspirados en la experiencia del equipo asesor en Navarra). Como en el caso vasco, el proceso de elaboración había dado prioridad al primer dispositivo previsto, (el salario social o prestación económica periódica) que era el mejor delimitado. Para su puesta en marcha en el mes de octubre, se acompañó de una Orden de desarrollo.

### *Puesta en marcha: los servicios sociales municipales*

El Programa se inició con la aprobación de un Decreto (73/1990, de 19 de julio de 1990) a pesar de que tanto las primeras propuestas como las de los sindicatos habían planteado organizarlo mediante ley. La razón que justificó su regulación por decreto fue la flexibilidad que éste proporcionaba. Se trataba de una decisión política del equipo de Gobierno no tanto una decisión del equipo técnico. El Programa se concebía como un "programa deslizante" (Ent. EV) o cambiante, que podría modificarse posteriormente con mayor facilidad. Se puede interpretar que había otro tipo de razones como eran el retraso y la complicación que podría implicar la aprobación de una ley, en una situación política complicada por la debilidad del Gobierno autonómico en la Asamblea de Madrid.

*Así se hizo el decreto. Estuvimos dudando mucho si ley o decreto. Pensamos que era mejor el decreto porque la ley era como más encorsetada y este programa era muy dinámico. (Ent. EV)*

La Comunidad iba a aportar al Programa 500 millones en 1990 y 6.000 en 1991. La puesta en marcha iba a comenzar en octubre aunque la Comunidad no se comprometió a hacerlo simultáneamente en todos los municipios. Las razones para una incorporación progresiva fueron tanto la falta de infraestructura de los servicios sociales para atenderlo como la insuficiencia presupuestaria de la propia Comunidad de Madrid para atender la demanda en todos los municipios y distritos al mismo tiempo.

Tras la redacción del Decreto (que se aprobó el 19 de julio de 1990) y la planificación administrativa subsiguiente, se comenzó a preparar la puesta en marcha del Programa, con la previsión de que empezase a funcionar en septiembre u octubre y cumplir, así, con el compromiso con los sindicatos de ponerlo en marcha antes de finales de ese año. Las tres actividades principales que se pueden reseñar en este periodo son la reorganización de la Consejería, los convenios con los Ayuntamientos y la formación del personal que iba a gestionar el Programa IMI.

La puesta en marcha del Programa dio lugar a una nueva estructura organizativa en la Consejería. En junio de 1990 se crearon dos direcciones generales. Una de ellas, la Dirección



General de Servicios Sociales Generales, asumía todas las materias relativas a las prestaciones de la atención primaria, entre ellas el IMI<sup>152</sup>. El puesto de director general lo ocupó la persona que había coordinado el equipo multiprofesional y que procedía del equipo asesor de la Consejera. En esta Dirección, se creó el Servicio de Programación y Seguimiento de la Inserción que iba a ser el responsable del Programa IMI.

El equipo multiprofesional, diseñado originalmente como una estructura abierta, se transformó en un Servicio y adquirió carácter de unidad de trabajo dentro del entramado burocrático de la Consejería. Los sindicatos dejaron de asistir a las reuniones de trabajo. Se abandonó, también, la participación esporádica y puntual de expertos. Una de las personas del equipo ocupó el cargo de Jefa del Servicio y el resto de los miembros tomaron responsabilidades específicas dentro de nuevo Servicio. Como ha descrito alguno de sus miembros: "Otra cosa que también sería interesante señalar es que toda revolución tiene su restauración." (Ent. MA y ML).

Se puede interpretar que con esta reforma administrativa, además de hacer un hueco al Programa IMI, los responsables de la Consejería pretendían crear un núcleo fuerte que recogiese los temas de atención primaria en cuyo centro se situase el Programa IMI.

En julio de 1990, al mismo tiempo que se aprobaba y desarrollaba la normativa, la actividad política giró en torno al establecimiento de acuerdos con las Entidades Locales, responsables de los centros de servicios sociales en los que se iba a implantar el Programa. Inicialmente, la Consejería firmó un Programa marco con la Federación Madrileña de Municipios y posteriormente una serie de convenios con los diferentes municipios. La sintonía política, es decir que los ayuntamientos y al Comunidad estuviese ocupado por el mismo partido, o al menos partidos de izquierda, contribuyó al acuerdo. En estos convenios, los ayuntamientos se comprometían a colaborar activamente con los responsables de la CAM.

La negociación más difícil fue con el Ayuntamiento de Madrid (donde se calculaba que residía al menos un 60% de la población potencialmente demandante), y que a la sazón estaba gobernado por una coalición de centro-derecha (coalición CDS-PP). A la tradicional separación de la política de servicios sociales entre la Comunidad y el Ayuntamiento, se añadía la distinta coloración política de sus respectivos gobiernos.

El Ayuntamiento de Madrid exigía que la Comunidad transfiriese las partidas presupuestarias para poner en marcha el IMI y gestionar directamente tanto la concesión como el pago. Los representantes municipales llegaron a presionar directamente para conseguirlo. También se criticó abiertamente el Programa mencionando sus efectos perversos (usando prácticamente los mismos argumentos que había empleado la Cámara de Comercio e Industria de Madrid). Se acusó al Gobierno autonómico socialista de emplearlo de forma clientelar como en los casos del PER andaluz o extremeño.

*Entonces el Ayuntamiento de Madrid quería que nosotros le diésemos el dinero y ellos hacerlo. Nosotros, pues claro, no estábamos dispuestos, pues teníamos el diseño del programa que queríamos, que lo hicieran con todo tipo de colaboración.*

---

<sup>152</sup> En la otra, la Dirección General de Servicios Sociales Especializados, se incluyeron los servicios sociales especializados (tercera edad o minusvalías). Se creó también una Viceconsejería y desapareció la Dirección de Planificación.

*Si inicialmente en Madrid capital se te escapaba el diseño del programa ya habías pinchado. Y ahí hubo problemas, hubo muchos problemas. (Ent. EV)*

Las negociaciones se llevaron a cabo por una comisión paritaria tutelada por la Consejera de Integración Social y la Concejala del Ayuntamiento de Madrid. La mayoría de los participantes reconocen el papel jugado por la Concejala, Carmen Díaz Mares, quien mostró interés por la iniciativa y apoyó el Programa. Se aduce como explicación su orientación política centrista que se diferenciaba de la posición política de derecha más críticas al Programa (Ent. JL y GJ).

El punto más conflictivo fue la financiación de los recursos humanos e infraestructuras necesarias en los servicios sociales para poner en marcha el Programa, que en otros ayuntamientos se estaba financiando a través del Plan Concertado. El Ayuntamiento que estos recursos fueran financiados directamente por la Consejería, cuyos responsables se negaron por entender que no se trataba de su competencia. La oferta municipal era ponerlo en marcha en octubre para cuatro distritos a los que se irían incorporando los demás.

Durante el periodo de negociación los cruces de acusaciones fueron constantes. La Consejera se mostraba preocupada por la lentitud y el escaso interés del Ayuntamiento que hacía peligrar la aplicación del programa en la capital. Se llegó incluso a plantear que se gestionase directamente desde la Comunidad. El Ayuntamiento aducía sus deficiencias en infraestructura y la escasa voluntad de ayuda de la Comunidad, más preocupada por la presión de los sindicatos y su legitimación que por el propio Programa.

A finales de julio de 1990, una vez aprobado el decreto, las negociaciones entre el Ayuntamiento y la Consejería no habían sufrido avances sustanciales, por lo que el entonces Alcalde de Madrid, A. Rodríguez Sahagún, intervino para intentar cerrar un acuerdo. El acuerdo final establecía que se comenzaría en seis distritos en octubre (aquellos que tenían mayor infraestructura/personal), el Ayuntamiento aportaría 1.300 millones para infraestructura y los expedientes irían de los servicios sociales a la Consejería. El Ayuntamiento contrató a 150 trabajadores sociales con vistas a la gestión del Programa.

El retraso en la incorporación de la mayoría de los distritos de la capital favorecía en cierta forma los intereses de la Consejería que no disponía de recursos económicos suficientes para financiar las ayudas de toda la Comunidad de Madrid. Por lo tanto, este retraso permitió cierta holgura presupuestaria.

Los convenios con los Ayuntamientos implicaban, salvo en el caso de Madrid, la contratación de personal con cargo al presupuesto del programa durante el año 1990 y a través de la financiación anual del Plan Concertado en los años posteriores<sup>153</sup>. Los ayuntamientos contrataron personal tanto para la gestión directa como para la supervisión del Programa. También se incorporó a personal administrativo que se debía encargar de la tarea burocrática. Todo ello supuso una inyección importante para el desarrollo de los servicios sociales.

El tercer tipo de actividad fue la preparación del encaje organizativo del Programa en la estructura de los servicios sociales. En septiembre de 1990 se llevó a cabo un proceso de

<sup>153</sup> Lo que ha supuesto que la contratación de los trabajadores sociales haya sido anual, dependiendo de los convenios del Plan y no haya tenido carácter fijo.

formación del personal que iba a trabajar en la aplicación del Programa y de otros futuros profesionales llevada a cabo por miembros del Equipo multiprofesional junto con otros expertos. Las reflexiones se dirigieron especialmente a la aplicación, según el Programa, de aspectos tales como la integración o la contraprestación que estaban más allá del proceso administrativo. El objetivo era dar un paso más en la expansión de lo que al comienzo de sus propios trabajos se había denominado "cultura IMI" o "lógica IMI"<sup>154</sup>. Otro de los objetivos de este trabajo fue contrarrestar la visión negativa que sobre el Programa tenían muchos trabajadores sociales, como algo que iba a impedir desarrollar su propio trabajo y lo iba a burocratizar.

Se trabajó también respecto a las pautas de organización del Programa dentro del funcionamiento de los servicios sociales. Se propuso la figura del "responsable IMI", aunque existían opciones alternativas. La orientación de la Consejería fue no tanto la propuesta de un modelo cerrado como que se procurase la adaptación a las estructuras que ya estaban en funcionamiento (CAM, 1992; 1993).

Finalmente, el Programa inició su andadura. En octubre de 1990 se abrió el plazo de solicitud de ayudas. En los primeros días, los medios de comunicación resaltaron los problemas de índole burocrática, como la falta de impresos, y de contenido, como las características de las primeras personas que acudían a solicitar el IMI. En los tres primeros meses de funcionamiento del programa (octubre 1990-diciembre 1990) se concedieron 1350 ingresos mínimos de inserción. En los seis distritos del Ayuntamiento de Madrid en los que se había puesto en marcha el Programa se otorgaron 699 prestaciones. En enero de 1991, los distritos restantes del Ayuntamiento de Madrid quedaron incorporados al Programa.

El ritmo de incorporación al Programa fue considerado insuficiente en comparación con los datos de los estudios previos sobre las necesidades. A pesar de un cierto abandono de su interés en el tema debido a las elecciones sindicales, fueron los sindicatos continuaron mostrando este tipo de preocupaciones. Así, anunciaron que tramitarían el IMI o harían recursos en aquellos casos de solicitantes de la capital que no habían podido acceder al Programa debido a que en su distrito no se había puesto en marcha. Por otra insistieron en la necesidad de llevar a cabo campañas de información sobre el Programa que llegasen a las familias destinatarias quienes por ser las más necesitadas carecían también de información sobre las prestaciones y los derechos. Los sindicatos insistieron, asimismo, en la formación de los trabajadores sociales y en la puesta en marcha de los proyectos de integración.

Los técnicos de la Consejería valoraron la información sí había llegado a los interesados aunque no al conjunto de la opinión pública. En una reunión de la Comisión de Seguimiento en 1991, se decidió poner en marcha una campaña de sensibilización. Se llevaron a cabo campañas informativas con imágenes y vallas y cuñas en las radios.

---

<sup>154</sup> Con estos términos se quería hacer referencia a todos el conjunto de planteamientos y actitudes que se encontraban en la base del Programa, como la prioridad de la exclusión o el trabajo de integración, y que se querían extender no sólo a los trabajadores de los servicios sociales, sino al resto de la sociedad madrileña. Este término es diferente del de 'cultura IMI' que se va a emplear en el capítulo sexto para hacer referencia a ciertas actitudes y conocimientos de los beneficiarios del Programa.

A pesar de que se firmó un nuevo convenio entre el Ayuntamiento de Madrid y la Consejería para 1991, se siguieron cruzando críticas entre ambas instituciones. Los representantes municipales mantuvieron la pretensión de que la CAM pagase una parte de la contratación del personal de gestión. Por su parte, la Consejería criticaba la escasa formación de los trabajadores sociales municipales, que no habían respondido a la filosofía inicial del Programa y que funcionaban según métodos de trabajo anticuados y paternalistas.

Hasta finales de 1990, una vez elaborado e iniciado el Programa IMI, no se informó a la Asamblea de Madrid (Comisión de Salud e Integración Social) sobre el desarrollo del mismo<sup>155</sup>. La comparecencia había sido solicitada en el mes de junio por el Grupo Popular. Tanto en esta como en las ocasiones en que se planteó el tema en la Asamblea de Madrid, los grupos parlamentarios se mostraban de acuerdo que se interviniese contra la pobreza, pero sus posturas diferían. El Grupo Popular cuestionaba la validez del Programa e incidía en el problema de las transferencias presupuestarias al Ayuntamiento de Madrid. Los grupos del CDS y de IU señalaban las insuficiencias y la falta de desarrollo del Programa.

El 26 de mayo de 1991 se celebraron las elecciones autonómicas y municipales. El Partido Popular obtuvo una mayoría relativa en la Comunidad de Madrid, pero el Partido Socialista continuó gobernando merced a un acuerdo con Izquierda Unida de Madrid. Tanto en la campaña electoral como en el Programa de Gobierno, el Programa IMI (denominado salario social) fue punto primordial para el PSOE y para IU. (Acuerdo, 1991)<sup>156</sup>. En la sesión de investidura, tanto el candidato a Presidente de la Comunidad como la portavoz del Grupo Parlamentario de IU incidieron en la consolidación del Programa. Por el contrario, el portavoz del Grupo Popular acusaba a la anterior legislatura de haber profundizado la dualidad social en la región y de insensibilidad social.

La Consejería de Integración Social continuó en manos de Elena Vázquez, pero en septiembre de 1991 fue destituido el Director General de Servicios Sociales Generales. El nuevo director era una persona menos familiarizada con el Programa, lo que pudo interpretarse como un factor de disminución del interés por el Programa. Éste perdió el carácter de protagonista de la política de la Consejería. Recuérdese que el Programa IMI figuraba como una de las líneas de desarrollo de los Servicios Sociales Generales, junto con la recepción de las transferencias del INSERSO y la red pública de Servicios Sociales Generales<sup>157</sup>.

En el Ayuntamiento de Madrid el Partido Popular ganó las elecciones con mayoría absoluta. El nuevo alcalde, José María Álvarez del Manzano, se había enfrentado al Programa IMI durante el anterior mandato municipal (Ent. EV). La nueva Concejala de Bienestar Social tenía una actitud más crítica respecto del IMI lo que en opinión de los entrevistados fue un factor de empeoramiento en las relaciones interinstitucionales.

<sup>155</sup> Comparecencia de la Consejera que se produjo el 3 de diciembre de 1990, DSAM, nº777. En febrero de 1991, se produjo otra comparecencia de la Consejera de Integración Social en la Comisión de Salud e Integración Social a petición del Grupo Popular para informar sobre la implantación del IMI (21 de febrero de 1991, DSAM nº 902).

<sup>156</sup> Se habla de establecer juntas locales de integración, de sistemas de financiación plurianuales para el personal y programas de servicios sociales y de impedir la entrada al Programa de la población extranjera.

<sup>157</sup> Así lo manifestaba la Consejera en una comparecencia ante la Comisión de Salud e Integración Social para explicar el programa de la para la legislatura. DSAM, nº30, 3ª Legislatura, 14 de octubre de 1991.

*El ayuntamiento de Madrid bajó muchísimo. Yo pienso que hubo un cambio importante de actitud con el cambio de gobierno[...]Decía que le teníamos que pagar el IMI, las profesionales y tal... (Ent. NA)*

A finales de 1991 se aprobaron los primeros Proyectos de Integración (7 de los 130 presentados). El primer año se dispuso de cien millones de pesetas de presupuesto y para los siguientes con trescientos. A pesar de que el contenido de los Proyectos no estaba muy limitado, tenía una clara orientación hacia lo laboral. Los sindicatos incidieron en la escasez de proyectos laborales y de aprendizaje de un oficio. Se pretendía también crear un espacio flexible y experimental tanto en la orientación de los propios proyectos como en la relación de las entidades de iniciativa social.

*En el sentido de que lo que le pase a la empresa de San Fermín o a la de Arco Iris o a las otras pues no lo siento desde un punto de vista burócrata y lejano de la administración sino algo como que realmente estás ahí y participas y compartes con ellos los éxitos y las dificultades. (Ent. NA)*

Se quiso dar lugar a formas diferentes de relación con las entidades sociales, acercándolas a la Administración autonómica y a los servicios sociales. El ámbito local se consideró el espacio fundamental para la aplicación de las estrategias de integración y para la coordinación entre los diferentes profesionales de intervención. Así, la Administración autonómica exigió una interacción entre los profesionales de los proyectos y los de servicios sociales previa a la solicitud del Proyecto.

Otra tarea de coordinación fue la que se llevó con otros departamentos que podían incidir en los procesos de integración, como los de Educación, Mujer, Empleo o Juventud. Se pretendía dar acceso a estos recursos a los beneficiarios del IMI. Pero además el Programa y la actividad en torno a los Contratos de Integración significaba para otros departamentos un reto pues tuvieron que enfrentarse con una población nueva y de características especiales.

Los resultados de estos contactos con otros departamentos o áreas de la propia Administración pública fueron diversas. Dependían, a menudo, de factores personales como la actitud y proximidad al proyecto de las personas que trabajaban en ellos. En otros casos los servicios sociales debían superar su condición de 'inferioridad' respecto de otros Departamentos y su dependencia de los acuerdos de los políticos. Incluso se creó un área especialmente orientada a colectivos especiales (no sólo del Programa IMI) en el Instituto Madrileño para la Formación (IMAF), con el que se ha llegado a coordinar la selección de los Proyectos de Integración. Con otros Departamentos no se llegó a ningún acuerdo, por ejemplo vivienda<sup>158</sup>.

La puesta en marcha de los Complementos de Integración se retrasaba a pesar de que durante el primer año del Programa se había dedicado una parte del presupuesto a este dispositivo (se transfirieron 6 millones al Ayuntamiento de Madrid, conforme al Convenio

---

<sup>158</sup> Sobre este tema se realizaron diferentes estudios y propuestas que se encuentran publicados en el Volumen 5 de los estudios del IMI (CAM, 1992d). Se trata de un problema evidente en el ámbito de la Comunidad de Madrid donde el precio de la vivienda, en especial la de alquiler, es muy alto. La prestación IMI destinada a cubrir las necesidades básicas apenas llegaba para financiar la vivienda de la familia que la recibía. Ante la ausencia de soluciones se acordó informalmente emplear los complementos por necesidades de inserción para ello, de forma muy discrecional.

firmado para la puesta en marcha del programa, y 8,6 millones para otros). Aunque se planteó que estas ayudas podían destinarse a solucionar los problemas de pago de la vivienda, como estaba sucediendo en el País Vasco, no se consideró adecuado. Se quería poner en marcha unas ayudas que sirviesen para apoyar procesos de integración y evitar que fuesen similares a las ayudas de emergencia del Plan Concertado. Asegurar que el dinero se dedicase a estos fines y no a otros fue difícil de llevar a la práctica.

*Pues una máquina de coser para que las mujeres se hagan no sé qué... pues no. La furgoneta, era lo que te pedían, la furgoneta para comprar no sé qué. La furgoneta que al cabo de los dos meses va y la vende, porque no se qué y no se cuantos. Entonces eso fue lo que nos dio pie para pensar mejor los proyectos de integración y los proyectos que se hacen alrededor de las empresas de inserción. (Ent. EV)*

La decisión política de no poner en marcha los Complementos fue anunciada por la Consejera en diciembre 1991<sup>159</sup>. Por una parte, se explicó que las ayudas complementarias no eran necesarias pues los Ayuntamientos ya disponían de partidas con los mismos fines<sup>160</sup>.

La prioridad por la prestación IMI, la falta de convencimiento de los políticos y técnicos sobre la necesidad y conveniencia de esta medida, así como su tardía implantación y las limitaciones presupuestarias (los más de 5.000 millones anuales de pesetas planificados para el Programa se habían reducido a 3.000) hicieron abandonar el proyecto inicial.

En la decisión también pesó el hecho de que se trataba de poner en manos de los ayuntamientos, en especial el Ayuntamiento de Madrid, una cuantía importante destinada a este fin sin ningún control sobre su destino final. Desde la Consejería se veía el peligro de que esta partida pudiese permitir a los ayuntamientos ahorrar en sus presupuestos para ayudas de emergencia, por lo que la Comunidad estaría supliendo lo que debían financiar los ayuntamientos. En resumen, las razones que se dieron para el abandono de los Complementos por Necesidades fueron técnicas, aunque en realidad se trataba de un problema presupuestario y político.

En julio de 1991 se anunció que el salario social sería inferior al previsto, que sólo se repartirían 12.000 ayudas (en lugar de las 21.000 previstas). El balance del primer año muestra que se había concedido la prestación a 8.000 familias (un tercio de las posibles beneficiarias), de las que un 10% habían abandonado el Programa bien por no firmar el contrato bien por encontrar trabajo (u disponer de otra fuente de ingresos). Se destacó la cantidad de mujeres que lo solicitaban, el bajo nivel de estudios y su localización en las zonas Sur y Este de la capital. La Consejera defendía que se habían obtenido resultados concretos, que todos los beneficiarios habían firmado un contrato de integración, y que la picaresca era pequeña. Sin embargo, otras perspectivas más críticas reconocían que aún no se había llegado a ciertos sectores como extranjeros, personas sin hogar, ex-presidarios, o ex-toxicómanos.

Cabe considerar acabado el proceso de puesta en marcha del Programa IMI a finales de 1991. No obstante, algunos acontecimientos posteriores han influido en el desarrollo del

<sup>159</sup> Comparecencia de la Consejera en la Comisión de Salud e Integración Social, DSAM, nº 85, 3 de diciembre de 1991.

<sup>160</sup> A pesar de este reconocimiento, la existencia de un nivel de Complementos para la Integración continúa presente en la normativa con la que se regula el Programa en la actualidad, incluso tras varios decretos de modificación.

Programa. Por una parte, en abril se publicó el Decreto 21/1992 que modificaba el Decreto inicial del Programa. Con esta modificación se introdujeron cambios sobre los requisitos y normativa (reduciendo la edad máxima, introduciendo causas de extinción, incorporación una limitación temporal a las reincorporaciones, estableciendo las suspensiones cautelares y temporales o cambiando la fecha de devengo de la prestación). Pero quizá las novedades más importantes fueron el descuento automático de una cantidad (el máximo a percibir en un hogar unipersonal) en todos aquellos casos en los que se declaraba algún tipo de actividad económica irregular (sumergida) y el cómputo del 25% de las pensiones inferiores a 37.000 ptas. mensuales (anteriormente no eran computables). Esta modificación fue ampliamente contestada por los trabajadores sociales, (ocasionó problemas u enfrentamientos de los trabajadores sociales con los usuarios), por el Ayuntamiento, por los sindicatos y por Izquierda Unida. Los responsables de la Consejería justificaron esta medida como una forma de evitar el fraude y ajustar las ayudas a los ingresos reales.

En octubre de 1992 se reabrió la discusión y el enfrentamiento entre la Consejería y el Ayuntamiento de Madrid. El conflicto se originó en torno a los trabajadores sociales que habían sido contratados para gestionar el Programa en el Ayuntamiento de Madrid. La reducción del presupuesto del área municipal (de 748 a 200 millones) llevó a que únicamente un tercio del personal pudiese continuar en su puesto. La Concejala denunció que no se había prorrogado el Convenio del IMI con la Consejería y reivindicó que ésta financiase los recursos humanos como se hacía con otros municipios a través del Plan Concertado. En una reunión de la Comisión de Seguimiento, la Consejera amenazó con quedarse con la gestión directa del Programa en la capital (5.815 familias). Finalmente se llegó a un acuerdo por el que la Comunidad transfería 100 millones de pesetas anuales (procedentes de la financiación de los Proyectos de Integración) al Ayuntamiento.

#### **d. Actores**

En los diferentes momentos del proceso de implantación, tomaron parte diferentes actores que impulsaron y condicionaron el desarrollo de la política. Como ya se ha señalado en el análisis general y en el del País Vasco, no hubo una participación directa de colectivos que se puedan considerar afectados o en riesgo de estar afectados por la pobreza. La actuación de los actores puede interpretarse por lo tanto como una mediación a favor de terceros a la vez que la consecución de intereses propios.

##### ***Gobierno de la Comunidad de Madrid: Consejería de Integración Social***

La decisión inicial partió del equipo político de la Consejería de Integración Social que mantuvo el liderazgo a lo largo de todo el proceso. Fueron los responsables políticos quienes adoptaron la idea, la consultaron con el presidente de la Comunidad, la presentaron ante la opinión pública y llevaron a cabo los primeros tanteos sobre sus posibilidades y materializaciones.

*Es que es una idea política. (Ent. EV)*

El anuncio de la decisión de poner en marcha el Programa al poco de la creación de la Consejería de Integración Social fue un signo inequívoco de la voluntad del Gobierno autonómico de dar protagonismo a los servicios sociales, espacio en el que se tienen competencias y se puede desarrollar una acción política importante e independiente. Se puede interpretar que la Consejería consigue protagonismo y mayor ámbito de intervención en los servicios sociales con esta actuación.

La idea inicial del Gobierno autonómico fue llevar a cabo una intervención, un programa que centrarse y liderase la actuación en los servicios sociales. La orientación del Programa había de ser hacia los más necesitados, aunque no se sabía bien que delimitación tendría. Una de las finalidades del Programa tenía que ser organizar el trabajo social, las formas tradicionales de intervención social. La respuesta se encontró tras las consultas que los responsables de la Consejería hicieron con los responsables del Programa del *RMI* francés.

La posterior elaboración y desarrollo técnicos del Programa estuvieron también centralizados en la Consejería. El Equipo encargado de esta tarea pasó de convertirse en un grupo dependiente de los políticos de la Consejería a situarse en el corazón de la Consejería. La participación en él fue abierta a otros actores, pero siempre bajo el liderazgo de la Consejería. La participación de la Consejera de Integración y la coordinación llevada a cabo por un miembro de su equipo en el proceso de elaboración, la selección de los elaboradores y la intensa campaña de presentación que en todos los medios se llevó muestran el interés que para la Consejería tenía este Programa.

La actuación del Gobierno de la Comunidad de Madrid se caracterizó por ser el primer apoyo a las rentas mínimas desde un gobierno autonómico socialista y por pactar su implantación con los sindicatos negociando la Propuesta Sindical Prioritaria. Las explicaciones para esta actuación se adjudican unas veces a enfrentamientos internos del partido socialista o al deseo de la Comunidad de Madrid de entablar buenas relaciones con los sindicatos. Se puede interpretar que el motor del Gobierno autonómico fue su ambición de marcar diferencias respecto de otros actores políticos y alcanzar protagonismo a través de una política sobre la que resultaba más fácil establecer acuerdos debido a su bajo presupuesto y el acuerdo social sobre los positivo de la lucha contra la pobreza.

### *Sindicatos*

Las narraciones sobre el proceso de elaboración madrileño subrayan el protagonismo de los sindicatos en su puesta en marcha. Sin embargo, es una afirmación que hay que matizar puesto que, como ya se ha visto, la Propuesta Sindical Prioritaria y su negociación con la Comunidad de Madrid tuvieron lugar tras el anuncio de la decisión política de ponerlo en marcha y tras una primera investigación sobre sus alternativas.

Posteriormente la idea fue impulsada decisivamente por los sindicatos y su esfuerzo contribuyó de forma definitiva al establecimiento del Programa. En un primer momento, su papel fue importante al reforzar la decisión inicial, sin modificar el contenido de los trabajos de la Consejería. También contribuyó a asegurar un presupuesto para poner en marcha el Programa en 1990.



*Hay que darle la importancia que han tenido los sindicatos como presión para poner en marcha este tipo de programas. Realmente ha sido un movimiento sindical. Independientemente de que la idea ya estaba,... (Ent. NA)*

*Fueron las grandes líneas las que se acordaron cuando se firmó aquello. Si, si, si. Ahí tienen un papel importante los sindicatos dentro de la Propuesta. (Ent. EV)*

En los planteamientos sindicales la población objeto del Programa eran los nuevos pobres y los desempleados en lugar de los más desfavorecidos o los excluidos, lo que provocó algunos problemas con los responsables de la Consejería.

*Pero si que hubo problemas porque no entendían el trasfondo del asunto. Ellos hablaban de desempleados de larga duración. Este programa no estaba planteado para desempleados de larga duración, eso es otro asunto que, además contaminaría el programa. Porque a un parado de larga duración tú no le puedes hacer un contrato de inserción. Un contrato de inserción es hacerle un contrato por la vía laboral. Y esto es para gente concretamente con dificultades que si no fuera por este programa nunca van a tener acceso a un puesto de trabajo. Con lo cual se van a perjudicar ellos y sus familias y además va a salir más caro a la sociedad. Así de claro. (Ent. EV)*

Esta primera intervención dio lugar a que los sindicatos participasen en el Equipo multiprofesional que elaboró el Programa y en la Comisión del Seguimiento del mismo. Aunque los responsables políticos de la Consejería no vieron con buenos ojos su colaboración en el proceso de elaboración por considerarse un exceso de protagonismo (Ent. EV) se consideró una experiencia interesante (Ent. NA). Su participación en la elaboración empujó a un planteamiento más abierto del Programa y presionó a su implantación más rápida.

*Es decir, que yo no tenía prisa, entonces los sindicatos tenían más prisa parecía que cada mes era vital. Anticiparte uno o dos meses te puede hacer fracasar todo. Es decir, yo lo que tenía claro es que no podía tener prisa, tenía una legislatura por delante y tenía que salir el programa con unos mínimos visos de que eso fuera a estar bien. (Ent. EV)*

Además su participación inicial dio lugar a que formaran parte de la Comisión de Seguimiento desde la que llevar una tarea de control y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos firmados con la Comunidad de Madrid. Los centrales sindicales, en especial CCOO, fueron críticas con el escaso desarrollo de determinados aspectos del Programa, como los Complementos por Necesidad, los Proyectos de Integración, el escaso crecimiento presupuestario y la falta de campañas de información que lleguen a los destinatarios. Ante la opinión pública, los sindicatos llevaron a cabo una tarea de reivindicación de las dificultades y problemas del Programa con ciertos altibajos en el interés que han dedicado al tema.

Por último, cabe destacar la participación de los sindicatos en servicios sociales ha sido activa puesto que han puesto en marcha un pequeño servicio de asesoría y de atención directa en el que se ha pretendido detectar a aquellos a quienes se les había denegado el IMI, o con problemas para conseguirlo y trabajar con ellos, ayudándoles con los papeles o enviándolos a los servicios sociales. También han participado poniendo en marcha varios proyectos de integración.

### *Ayuntamiento de Madrid*

La participación del Ayuntamiento de Madrid en la elaboración del Programa fue calificada por los sindicatos y por los grupos municipales de izquierda como pasiva y de poco interés. El Ayuntamiento de Madrid era pieza clave ya que en su municipio residían al menos el 60% de los posibles beneficiarios. Las primeras fases de la puesta en marcha —los Convenios con los ayuntamientos— del Programa marcaron el inicio de una relación de enfrentamiento entre la Consejería y el Ayuntamiento que se mantuvo con posterioridad.

Hay que recordar que hasta aquel momento, el Ayuntamiento había llevado su propia política de servicios sociales independientemente de la Comunidad. En la puesta en marcha del Plan Concertado no había querido entrar a participar ya que contaba con presupuestos suficientes y no tenía interés en seguir las directrices del Plan<sup>161</sup>.

En julio de 1990 Ayuntamiento y Consejería negociaron por primera vez un programa de servicios sociales. Esto se produjo con gobiernos de diferente coloración política. El Convenio se tuvo que firmar entre dos instituciones gobernadas por partidos distintos y enfrentados. El Ayuntamiento de centro-derecha (gobernado por Partido Popular y Centro Democrático y Social en coalición) se opuso a la medida. Estas dos características (gobierno municipal de centro-derecha y servicios sociales independientes) diferenciaron al Ayuntamiento de Madrid de otros<sup>162</sup>, en especial respecto a los de la Corona Metropolitana (gobernados en su mayoría por partidos de izquierda), que colaboraron intensamente en la puesta en marcha del Programa.

En el momento de elaboración de esta tesis, los participantes explicaron que durante el establecimiento del Convenio hubo problemas que provenían de otros sectores del Ayuntamiento pero que la persona que ocupaba la Concejalía de Servicios Sociales tuvo mucho interés en el Programa y contribuyó de manera importante al acuerdo. Sin embargo, tras las elecciones de 1991, los nuevos miembros del equipo se mostraban claramente beligerantes con la Consejería. El conflicto se produjo en diciembre de 1992 cuando la Concejalía de Servicios Sociales redujo sus presupuestos y rescindió el contrato de un buen número de trabajadores sociales.

En ambas situaciones, la reclamación del Ayuntamiento fue siempre económica, aunque algunas interpretaciones lo explican como insensibilidad respecto del tema y una orientación hacia una concepción de beneficencia de los responsables del Ayuntamiento. Pero las argumentaciones del Ayuntamiento en 1990 eran contradictorias. A la vez que criticaban el programa y lo acusaban de crear dependencias y redes clientelares, solicitaban que la gestión pasase a manos municipales (sugiriendo que esto iba a evitar los males del Programa). En 1992 la polémica se estableció directamente sobre la financiación de los servicios sociales.

---

<sup>161</sup> Antes de la moción de censura que en 1989 llevó a la coalición entre AP y CDS a la alcaldía, la Consejería de Integración y la Concejalía de Servicios Sociales habían firmado un acuerdo por el que el Ayuntamiento seguía una organización similar a la del Plan Concertado. Este acuerdo no implicaba, sin embargo, un compromiso presupuestario.

<sup>162</sup> En cuanto a los convenios con Ayuntamientos, se puede diferenciar dos tipos de convenios: aquellos que se encuentran dentro del Plan Concertado la contratación de personal se financia a través del Plan Concertado, mientras que los que no, no tienen financiación adicional del Plan Concertado.

La Concejala exigía de la Comunidad financiación para los servicios sociales al modo que se hacía en los municipios con Plan Concertado.

A pesar del enfrentamiento, representantes en el Ayuntamiento de Madrid participaron tanto en el Equipo de elaboración del Programa y en su Comisión de Seguimiento. Su contribución se caracterizó por la discontinuidad tanto en los asistentes (unas veces políticos, otras técnicos) como en el interés (Ent. JL y GJ)

### *Partidos políticos.*

En la Comunidad de Madrid, el debate y apoyo al Programa IMI tuvo un limitado alcance político, en comparación con el eco y el apoyo que encontraron en otros contextos, como Francia o el País Vasco.

*Yo creo que a nivel político, aparte de Elena Vázquez, no sé si los demás se lo han creído del todo. Y eso se nota. Porque en ninguna campaña electoral he oído hablar del IMI. Es decir parece ser que solamente Arzalluz en el País Vasco en la campaña electoral decía que no hay ningún vasco que no tenga ingresos porque nosotros garantizamos.[...]Sin embargo, no ha hecho una defensa de tema, como diciendo que sepáis en esta comunidad tenemos un programa de los mejores de todas las Comunidades Autónomas, donde nos estamos gastando dinero y no hay madrileño, no debe haberlo, que no tenga unos ingresos para poder subsistir y además trabajamos para que su situación mejore y tal. (Ent. NA)*

A diferencia de otros programas, el Programa IMI no tuvo un fuerte apoyo de los grupos políticos. Una de las posibles explicaciones ha sido sobre todo por que la polémica y las críticas que, cuando se pone en marcha, ya habían recibido este tipo de programas: las críticas del Ministerio de Asuntos Sociales, las comparaciones con el PER o las acusaciones de clientelismo. Los problemas internos del partido socialista también tuvieron su incidencia. La Consejera de Integración tuvo que convencer a los miembros de su partido de la bondad y pertinencia del Programa antes de iniciar su puesta en marcha (Ent. EV; NA).

Por otra parte, la actividad en torno al Programa en la Asamblea de Madrid fue más bien escasa. Con anterioridad a la iniciativa política la atención y el trabajo de los grupos políticos de la Cámara había estado centrada en otros aspectos. La aparición del problema de la pobreza como tema de debate había tenido un carácter más esporádico, habiendo sido utilizado por los grupos de la oposición para interpelar al Consejo de Gobierno y desde luego no habían dado lugar a la presentación de iniciativas políticas. A pesar de que la decisión política y el proceso de implantación eran conocidos y tuvieron eco, la actividad de la Consejería de Integración en torno al Programa no fue objeto de interpelación desde los grupos políticos. La Consejera informó una vez puesto en marcha el programa en la Comisión de Salud e Integración Social.

*No, en la Asamblea no hubo ningún problema. Claro, porque el PP estaba en la oposición. Y yo solo lo llevé con Izquierda Unida. Con Izquierda Unida no hubo ningún problema. Nadie se implicó, lo sabían más o menos, les sonaba y tal. No hubo ningún problema. (Ent. EV)*

La actividad posterior de los grupos parlamentarios puede decirse que tuvo una orientación de seguimiento. Los grupos parlamentarios reconocían de partida su acuerdo (y

llegaban a reivindicar el papel de apoyo a la medida) en el programa y en su filosofía, y centraban sus críticas en la puesta en marcha del Programa<sup>163</sup>.

El Grupo socialista y el del CDS (cuando figuró como grupo parlamentario) apoyaron la actuación de la Consejería. Las críticas provenían del grupo popular y del de Izquierda Unida. La postura de los representantes del Partido Popular se caracterizaba, entre otras cosas, por criticar el trato que la Consejería daba al Ayuntamiento de Madrid. Por su parte, Izquierda Unida criticaba la falta de desarrollo del programa.

Estas dos posturas significaban un traslado al interior de la Asamblea Parlamentaria de los enfrentamientos o conflictos que la Consejería tenía con otros actores en otros ámbitos de actuación. El Grupo Popular incorporaba los argumentos y posiciones adoptadas por el Partido Popular en el Ayuntamiento de Madrid. El Grupo de Izquierda Unida adoptaba las reivindicaciones de los sindicatos en su relación con la Consejería de Integración Social. De hecho ambos grupos parlamentarios reconocían que sus fuentes de información eran respectivamente el Ayuntamiento de Madrid y los sindicatos.

Sin embargo, entre los grupos políticos había un acuerdo sobre la necesidad, filosofía, características y papel del IMI. Este acuerdo permitía a los partidos políticos de oposición ejercitar tareas de control de las actividades de la Consejería. Esto quiere decir que con cierta frecuencia solicitaban la comparecencias de los responsables de la Consejería y criticaban los esfuerzos insuficientes para que el Programa IMI cubriese sus objetivos.

### *Expertos y técnicos*

Los expertos que tomaron parte en el proceso de elaboración fueron seleccionados por la Consejera y su gabinete. Los expertos externos fueron seleccionados por su conocimiento de este tipo de políticas. Los técnicos funcionarios entraron a formar parte del Equipo a partir de su cercanía y motivación con este tipo de proyecto.

Estos dos tipos de expertos, internos y externos, formaron el núcleo de un mismo equipo coordinado por un asesor político de la Consejera. Su funcionamiento, como ya se ha señalado, era bastante abierto de tal forma que en sus reuniones participaban técnicos de otras áreas, representantes de los sindicatos o miembros de otros equipos de expertos externos. Según se fue avanzando en la elaboración, la tarea se fue haciendo más cerrada y se dividieron los distintos tipos de trabajo en grupos o estructuras diferentes. Al mismo tiempo el equipo que inicialmente era externo al organigrama de la Consejería se fue integrando en ella.

Sin embargo, en todo el proceso se mantuvo este núcleo formado por expertos externos e internos lo que dio una gran unidad al trabajo: desde el diseño del Programa, a la elaboración de la normativa y a la puesta en marcha del Programa.

Como ya se ha indicado se trataba de una demanda que no había surgido de las propias estructuras de la Consejería por lo que se carecía de expertos internos en este tipo de Programas. Esta razón explica la presencia y el protagonismo de estos expertos externos. Su liderazgo quedó patente en muchas de sus aportaciones que constituyen los pilares del

---

<sup>163</sup> Comisión de Salud e Integración Social, 3 de diciembre de 1991, nº 85.

Programa. Uno de ellos fue la definición del objeto del Programa como exclusión social, es decir, como un sector reducido y abordable por este tipo de política social. También aportaron una definición de la inserción social y una filosofía sobre el trabajo y organización de los servicios sociales (en ciertos aspectos diferente a la del Plan Concertado). Un punto en el que el equipo externo se separaba de la opinión de los políticos y de otros técnicos es en el valor de las prestaciones económicas en sí mismas, del derecho a la renta mínima sin necesidad de recurrir a las contraprestaciones o al derecho a la inserción<sup>164</sup>.

*Yo creo que nosotros teníamos muy claro que prestaciones económicas de este tipo hacen falta, como prestaciones sin más y que tienen un valor en sí mismo que nos hemos encargado de poner en marcha Por otro lado, teníamos una postura bastante más defensora de ese derecho a la renta mínima en sentido estricto que la que podía tener la gente de la propia Comunidad. (Ent. MA y ML)*

La cercanía del grupo de técnicos internos con los servicios sociales y con el Plan de Ayudas del Síndrome Tóxico aportó también una conexión importante con el sistema en el que se iba a integrar el Programa y con los trabajadores sociales de los servicios sociales. Durante la elaboración se puso especial cuidado en el diseño del papel de estos profesionales.

En una primera etapa y conociendo las posibles reticencias que podían proceder de los propios trabajadores sociales, quienes como encargados de poner en práctica el programa tenían una gran responsabilidad, se recogieron sus conocimientos sobre las realidades, a la vez que se les daba a conocer el Programa. En la puesta en marcha la tarea de difusión del programa entre los profesionales y los futuros profesionales tuvo un espacio importante. Su participación en el equipo tuvo un carácter indirecto a través de personas que provenían de Centros de Servicios Sociales y que trabajaron de forma parcial en el equipo para el tratamiento de determinados problemas. Posteriormente hubo un trabajo de pequeños foros por zonas en los que se presentaba, discutía y recogía la opinión de los trabajadores sociales de las zonas.

### ***Organizaciones no gubernamentales***

... De acuerdo con los principios que habían inspirado los servicios sociales durante los años ochenta, la participación de la iniciativa social, a través de asociaciones voluntarias sin ánimo de lucro u organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la política social se consideraba importante. De todas formas la importancia no se traduce efectivamente en vías de acceso y participación en la actividad y desarrollo de políticas.

Entre los participantes en la elaboración del programa había actitudes distintas. Por parte de los responsables políticos hay una convicción del papel protagonista y central del sector público. En este caso, la actividad de las organizaciones no gubernamentales es algo muy importante pero que se entiende que se tiene que producir *a posteriori*, ya que no ha habido demanda por su parte. El programa es fruto de una iniciativa política. Las ONGs no

---

<sup>164</sup> Como en el caso vasco fueron los miembros de la Comisión Técnica.

estaban en ello y es sólo posteriormente cuando han de incorporarse a la estructura de la política, en tareas sobre todo de gestión.

*Nosotros lo que teníamos claro es que la iniciativa social es imprescindible pero la iniciativa social por sí sola tampoco es lo que tiene que ser. Depende sobre todo que la responsabilidad,... Esa es la diferencia fundamental de la derecha con la izquierda. Desde nuestro punto de vista la responsabilidad fundamental es de la Administración. Entonces tú tienes que tener tu mapa de necesidades, saber qué necesitas ahí, en tu pueblo o en tu región o en tu país. La diferencia de lo otro es que "vayan viniendo que les vamos dando" y en la Administración, el estado es subsidiario. Es decir, el estado llegará donde no lleguen los privados. Eso es radicalmente diferente en la izquierda y la derecha. (Ent. EV)*

El proceso de elaboración fue bastante abierto y se mantuvieron reuniones con representantes de organizaciones no gubernamentales, en especial, Cáritas ya que se tenía interés en mantener una buena relación. En general, la postura de los responsables de la Consejería hacia estas organizaciones fue cerrada a la participación en la elaboración pero abierta a la implicación en la gestión.

Otros miembros, los profesionales y técnicos principalmente, plantearon que más allá del protagonismo del sector público, la iniciativa social había de tener un papel en determinadas parcelas del Programa (Ent. MA y ML). Finalmente estas organizaciones de la iniciativa social fueron tenidos en cuenta en la gestión de los Proyectos de Integración. Su participación se produjo a resultas de un encargo y su actividad se desarrolló dentro de las pautas marcadas desde la Administración.

*En ese sentido, no participan en la programación del programa pero sí tienen una presencia importantísima y cada vez más y la siguen teniendo a través de los proyectos. (Ent. NA)*

### **e. Argumentos**

Como ya se ha examinado, el Programa IMI debió su principal impulso a la propia Consejería de Integración de hacerlo. Tal decisión se produjo, además, cuando ya estaba en marcha el Plan de Lucha contra la Pobreza del País Vasco y cuando los primeros episodios del debate sobre la conveniencia y la adecuación de las rentas mínimas habían tenido lugar. En aquel momento, se sabía que la actuación del Gobierno central y sus críticas no suponían una amenaza para la implantación del Programa por parte de la Comunidad de Madrid. No hubo un debate previo sobre el problema ni en la opinión pública ni en la Asamblea de Madrid. Los planteamientos sindicales se integraron en el esquema de elaboración del Programa. Todo ello influyó en que los argumentos y el debate estuviesen bastante acotados desde el principio.

Según el planteamiento inicial, se trataba de atender a los colectivos más desfavorecidos mediante un programa de servicios sociales. Este problema al que se dirigiría el programa se definió inicialmente en términos de pobreza. Pero durante la elaboración, el objeto de la intervención pública se planteó en términos de exclusión social. Como ya se ha

señalado, se delimitó como la situación de una población diversa pero de tamaño reducido (1,5-2% de la población) que se identificaba con los inempleables y con las personas que tiene más carencias que las económicas. Un atractivo de esta perspectiva es que es abarcable presupuestariamente.

Sin embargo, como se verá en un capítulo posterior, el concepto de exclusión es ambiguo. Así, en otras ocasiones los propios actores de este proceso lo empleaban en un sentido más amplio, identificando el problema de la exclusión con los de la nueva pobreza, los desempleados o la carencia económica<sup>165</sup>.

*Bueno, indudablemente los colectivos que más nos preocupaban en aquellos momentos, y también ahora, era la ruptura de la pobreza tradicional, la aparición de nuevas formas de pobreza y sobre todo las formas de pobreza ligadas al desempleo de larga duración, etc. [...] Yo creo que en aquel primer momento, ya le dábamos también ese componente de protección no contra el desempleo pero sí con respecto a aquellas personas que estaban siendo expulsadas del sistema de desempleo. (Ent. JL y GJ)*

De acuerdo con la perspectiva de la exclusión social, la solución del problema consistiría en el establecimiento de procesos individuales o familiares de integración. El trabajo social y su desarrollo dentro de los servicios sociales iban a permitir los procesos de integración. De forma que el Programa tenía sentido únicamente en los servicios sociales y había sido desarrollado por los trabajadores sociales. Así se afirmaba que sin trabajadores y sin programas para gestionarlo el Programa IMI se convertiría en la "sopa boba". En consecuencia, la valoración de la prestación periódica estaba en función del trabajo social desarrollado.

*Lo otro sin eso tampoco funciona. Un buen trabajo social, un buen proceso de integración,... Los trabajadores sociales te dirán: "es que nos tienen que poner más gente". Pero también cada uno individualmente puede hacer algo más. Yo creo que de diferentes equipos, mismo programa, mismos recursos, hay diferentes resultados. Por lo tanto, ¿dónde está? Factor humano. En este caso humano profesional. (Ent. NA)*

*Una cosa que hemos tenido clara siempre los sindicatos es que el objetivo del IMI no es solamente el tener a la gente con un salario así, hasta dónde llegara sino el salir de esa situación y que llegaran a ser autónomos. Tenían que pasar una etapa de integración social en el que los servicios sociales jugaran un papel fundamental pero también era la reinserción laboral... (Ent. JL y GJ)*

Esto suponía una renovación y actualización de los servicios sociales y del trabajo social. Una nueva forma de plantear las intervenciones se oponía al antiguo trabajo social identificado con la beneficencia, con la discrecionalidad, con el paternalismo. Por otra parte, se rechazaba la burocratización de la intervención. El nuevo trabajo social tenía que ser profesional, funcionar conforme a criterios objetivos y científicos, establecer la distancia

---

<sup>165</sup> Véase comparecencia de la Consejera en la Comisión de Salud e Integración Social, 3 de diciembre de 1991, nº 85.

adecuada con el usuario y aplicar las técnicas adecuadas en su trabajo. Todo ello orientado a la integración social<sup>166</sup>.

*Una de las cosas en las que hicimos muchísimo hincapié en la época esta nuestra fue que el trabajador social tiene que estar altamente cualificado igual que lo tiene que estar cualquier otra profesión. No puede ser que cualquiera que tenga un buen corazón se ponga a trabajar. Se necesita formación para el trabajador social [...] Hay que sacarlo un poco de lo que era más la asistente social clásica de antaño, un papel un poco más activo, más de búsqueda de empleo, con condiciones para buscar el empleo. (Ent. EV)*

Esto suponía, además, una reorientación con respecto a las líneas del Plan Concertado de Prestaciones Básicas. Se consideró que el IMI devolvía al trabajo social su sentido y práctica originales que se habían perdido en el Plan Concertado. La elaboración del Programa se proponía convertir los servicios sociales en algo completamente diferente, moderno, asentado en derecho, con una intervención social contractualizada y orientado a la población marginada (también de los servicios sociales). En especial se refería a la orientación hacia los sectores más desfavorecidos y excluidos (que entraba en contradicción con la orientación universalista y generalista del Plan Concertado) y al establecimiento de un programa de trabajo social (frente a un modelo organizativo del Plan Concertado).

*Algunas han dicho que eso del Plan Concertado lo veían como una necesidad para que un modelo de servicios sociales se extendiera por todo el país [...] pero al mismo tiempo tenían una cierta sensación de que eso tenía mucho de diseño burocrático y poco de diseño real de intervención [...] decían "volver a hacer trabajo social como antes". "Volver a hacer", eran sus palabras, "trabajo social de verdad". [...] Un poco su discurso es "eso no es una prestación económica más del sistema de prestaciones del Estado, esto es un mecanismo de integración social, por prestaciones económicas y que permite hacer trabajo social de verdad". Y ese discurso yo creo que se instala o empieza a aparecer muy rápidamente, en una parte, no en todos, pero sí en una parte importante de los servicios sociales. (Ent. MA y ML)*

Se quería dar al Programa un papel central en los servicios sociales (algo que se indicó incluso en su nombre, Ingreso Mínimo de Integración, que tomó la denominación de la Consejería, de Integración Social).

La integración o inserción<sup>167</sup> social era el eje en torno al que iba a girar el Programa. Esto se entendía en dos sentidos. Por una parte, la inserción o integración consistía en la actividad o actividades que se debían cumplimentar como contrapartida o contraprestación (obligación, exigencia, control o imposición) a la prestación económica. Por otra, la inserción se comprendía como un derecho (atención y ocupación por estas personas), en el sentido en el que lo había instaurado originalmente el RMI francés o que se planteaba en el IMI vasco. Según esta segunda perspectiva, el contrato formaba parte del proceso de trabajo social y había de ser negociado, es decir su motivación tenía que ser distinta a la contraprestación.

<sup>166</sup> Comisión de Salud e Integración Social, 3 de diciembre de 1990, nº 777.

<sup>167</sup> Ya se ha indicado que integración e inserción se consideraban sinónimos.



*Lo que era un contrato de integración,... era algo nuevo que se iba a aplicar en los servicios sociales y que teníamos mucho interés en que no se nos fuera a una concepción de lo que era precisamente una visión de "yo te doy pero tu me das", de contraprestación obligatoria y algo así como de pago de deuda y... (Ent. NA)*

La inserción o la integración se concretó en el trabajo social, el Contrato y en los Proyectos de Integración. Se identificó con los recursos puestos en marcha bajo esta denominación y con el grado de cumplimiento de los Contratos de Integración. Tenía, además, una clara orientación hacia lo laboral.

Este acuerdo sobre el principio de integración como el eje del Programa IMI también fue una línea de defensa frente a las críticas que indicaban que sus efectos eran la desincentivación, cronificación, fraude y creación de redes clientelares. Estos efectos se atribuían a la prestación económica y al trabajo burocratizado, pero el trabajo de inserción impedía la creación de estos efectos no deseados. Así se incidía en que el rechazo a los compromisos o a la firma del contrato de integración provocaba la expulsión del Programa. Una buena gestión, un buen trabajo social y la creación de los recursos precisos serían la mejor vía para evitar estos peligros. Se intentaba contrarrestar las críticas de los profesionales del Trabajo Social a la vez que los del Gobierno central, de la Cámara de Comercio y del Ayuntamiento de Madrid.

A estas acusaciones se unían otros temores relativos al desbordamiento de la demanda del Programa. Todos estos temores contribuyeron a la limitación de su alcance y a una tarea de control muy intensa.

Si la integración es un elemento de legitimación, las experiencias y las recomendaciones internacionales son otro<sup>168</sup>. Se reconocía que se estaba siguiendo directamente las directrices del modelo francés, incluso mejorándolas. En las presentaciones del Programa, se empleaba la comparación con los modelos de otras Comunidades Autónomas que lo estaban implantando aunque de forma menos adecuada que la madrileña.

*Sí, sí, sí, sí. La francesa, la francesa. Para la implantación, para la idea y tal. Lo que pasa es que luego vas a comparar el RMI y el IMI y no, no es lo mismo, no son lo mismo. Por que Fragonard me decía que la segunda parte, la del trabajo social, nosotros aquí la hacíamos mucho mejor. La hacíamos, vamos. Porque ellos no tenían capacidad para hacer... (Ent. EV)*

*Por eso nuestra referencia está más ahí. Y el País Vasco, por supuesto que nosotros lo tenemos en cuenta a la hora de hacer las redacciones, los estudios, pues teníamos esa referencia de como había funcionado en el País Vasco. (Ent. NA)*

---

<sup>168</sup> Las referencias internacionales también fueron empleadas en la crítica al Programa. El informe de la Cámara de Comercio criticaba la medida como algo fracasado internacionalmente (EEUU o Francia). Otras experiencias habían fallado porque no incidían en la laboriosidad y en el esfuerzo personal.

### ***f. Ejes de interacción en la arena política madrileña***

Las interacciones en la implantación del Programa IMI se pueden describir principalmente a través de tres ejes. Por una parte, las relaciones intergubernamentales tanto en relación con el Gobierno central como con el Ayuntamiento de Madrid. Por otra, los acuerdos y negociación con los sindicatos van a marcar también pautas importantes en el Programa. Por último, hay que señalar el papel del acuerdo y sintonía establecidos entre los técnicos y los políticos que van a caracterizar los contenidos del Programa así como una rápida puesta en marcha.

En el eje de las relaciones intergubernamentales, la intensidad de la interacción entre los gobiernos Autonómico y Central es menor que en el caso vasco. El Plan Vasco llevaba tiempo en marcha por lo que había antecedentes que indicaban que como Comunidad Autónoma, Madrid tiene capacidad para llevar adelante un programa de renta mínima de inserción. Se sabía también que no se iba a encontrar apoyo económico o que no se iba a establecer un plan homogeneizador. En realidad, la actividad para convencer de la bondad del Programa se dio en el interior del propio Gobierno de Madrid y en el seno de la Federación Socialista Madrileña (FSM) del PSOE.

Sin embargo, la actividad que el Gobierno de la Comunidad de Madrid desarrolló en torno al salario social y a la concertación con los sindicatos significó una forma de desafío al Gobierno central. Ambos temas constituían espacios en los que el Gobierno autonómico no había intervenido hasta ese momento y de los que el Gobierno central recelaba. Una posible interpretación de esta intervención autonómica es considerarla como un intento por diferenciar su función e intereses respecto de la Administración central socialista y adquirir mayores cotas de intervención y de protagonismo.

Las relaciones intergubernamentales más conflictivas se establecieron entre Ayuntamiento y Gobierno de la Comunidad de Madrid, quienes tuvieron problemas para llegar a acuerdos sobre la puesta en marcha del Programa IMI. En contraste, la relación de la Comunidad con otros Ayuntamientos no fue conflictiva. La distinta coloración política y la relación tradicional difícil entre la Comunidad y el Ayuntamiento marcaron el desarrollo del Programa en la capital. Por una parte, el Ayuntamiento desconfiaba ceder su espacio y sus recursos de los servicios sociales para una intervención de la Comunidad. Por otra, la Comunidad tampoco confiaba en el Ayuntamiento, ya que proporcionarle control sobre el presupuesto del Programa le impedía su supervisión y control.

La relación horizontal con otros Gobiernos autonómicos fue escasa. A pesar de la imitación de las líneas de programas autonómicos, el Programa IMI de la Comunidad de Madrid se presentó como el más adaptado para solucionar el problema de la pobreza y la exclusión evitando los riesgos de creación de dependencias y fomento del engaño. Se subrayaba la relación con el Programa francés mientras se hablaba de los demás programas de Comunidades Autónomas con desconfianza.

En cuanto al eje de interacción que se ha llamado de concertación social, hay que señalar que la negociación y acuerdos entre el Gobierno de la Comunidad de Madrid y los

sindicatos mayoritarios fueron el empuje y apoyo exterior que la decisión política necesitaba para que comenzase su proceso de elaboración.

Pero la interacción entre los responsables políticos de la Consejería y los sindicatos estuvo marcada por cierta desconfianza mutua. Por una parte, la relación entre sindicatos y políticos fue más conflictiva ya que se ponían en juego los protagonismos de ambos actores. La relación con los técnicos y expertos fue de colaboración, ya que los sindicatos se dedicaron a la inspección y al control. La Consejera justificaba este enfrentamiento en la necesidad que los sindicatos tenían de mostrarse movilizados y reivindicativos. Por su parte, los sindicatos desconfiaban de la voluntad de la Consejería de poner en marcha un Programa con contenidos reales que fuese más allá de presentaciones legitimadoras ante la opinión pública y que enfrentase al Gobierno autonómico al Gobierno central.

*Y luego con los sindicatos también hubo problemas. De protagonismo. Porque ellos querían llevar el protagonismo de todo. Y yo les decía: Pero bueno, si vosotros no sabéis,... Querían estar en las reuniones, en las discusiones, y tal. Me niego. ¿Aquí? ¿Los sindicatos en las discusiones de como vamos a conformar, a programar? Vamos, olvidaos. Luego pactamos con vosotros todo lo que tu quieras cuando ya esté hecho. Porque los sindicatos no están para eso, están para otras cosas. (Ent. EV)*

El tercer eje de interacción a analizar es el de las relaciones entre técnicos y políticos. Como en otros casos, hay que señalar que las relaciones políticos-técnicos difirieron según los diferentes tipos de técnicos y los momentos del proceso. El protagonismo inicial, en los momentos de decisión, correspondió a los responsables políticos. En la fase de la elaboración, el liderazgo correspondió al Equipo, que tenía una función técnica e intentaba integrar la diversidad institucional (ayuntamientos, sindicatos y organizaciones no gubernamentales), aunque de forma precaria. Sin embargo, las relaciones fueron de desconfianza con los propios técnicos que ya se encontraban trabajando en los servicios sociales.

Los otros dos ejes de interacción (gobierno-oposición y público-privado) analizados no fueron significativos en este proceso de implantación. Si cabe señalar un rasgo de las relaciones entre el Gobierno y la oposición política. Las confrontaciones en este eje, como ya se ha señalado, suponen una repetición de las que se estaban dando en otros dos. Las relaciones del Gobierno con los representantes del Partido Popular (o, previamente, Alianza Popular) en la Asamblea de Madrid son un traslado de las que se estaban dando entre la Consejería y el Ayuntamiento de Madrid en el eje de las relaciones intergubernamentales. Las que se establecen con Izquierda Unida, corresponden a las que se produjeron en el eje de la concertación social.



## **Parte III**

### **La aplicación de las rentas mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas**

Una vez analizados los procesos de implantación de las políticas de rentas mínimas de inserción, esta tercera de la tesis examina los resultados de dicho proceso. Se trata principalmente de analizar cómo se han llevado a la práctica los que eran los planteamientos iniciales de este conjunto de programas de las Comunidades Autónomas españolas denominados rentas mínimas de inserción. En concreto, dentro de este interés por los resultados, se referirán algunos de los procesos y dinámicas sociales vinculadas a su funcionamiento actual, tanto en relación a los itinerarios de sus beneficiarios como a las interacciones que se establecen con los Programas y sus responsables.

Los resultados provienen de una investigación realizada junto con la profesora Araceli Serrano de la Universidad Complutense de Madrid denominada “Dinámicas sociales vinculadas a las rentas mínimas de inserción”. Ésta se llevó a cabo entre octubre de 1996 y diciembre de 1997 y fue financiada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fundación Argentaria. Su objetivo fue analizar los procesos relacionados con la implantación de las políticas autonómicas de rentas mínimas de inserción. Se pretendía aportar una perspectiva dinámica de la puesta en marcha de dichos programas a la vez que ‘capturar’ el punto de vista de los actores sociales que participan en su aplicación.

La investigación se concentró en el análisis en profundidad de un caso para en una segunda fase, contrastar los resultados de éste en otras tres Comunidades Autónomas, representativas éstas últimas de diversos modelos de rentas mínimas de inserción. Se optó por llevar a cabo el estudio del caso de Programa IMI (Ingresos Madrileño de Integración) de la Comunidad Autónoma de Madrid. Los programas objeto en la segunda fase fueron los del País Vasco, de Cataluña y de Castilla-La Mancha.

La organización de esta tercera parte va a seguir la estructura de la investigación. En el primer capítulo (sexto en el conjunto de la tesis) se expondrán los resultados correspondientes al caso de la Comunidad de Madrid y el capítulo séptimo estará dedicado al contraste de los resultados en otras Comunidades Autónomas.



## **Capítulo 6**

### ***El Programa del Ingreso Madrileño de Integración***

#### ***(I.M.I.)***

La elección del Programa del Ingreso Madrileño de Integración, IMI, como caso a analizar en profundidad se debió, en primer lugar, a las limitaciones del presupuesto del proyecto y a la accesibilidad de este contexto geográfico para el equipo de investigación. Pero además se tuvieron en consideración otra serie de características del Programa que lo hacían adecuado para ello. Por una parte destaca por el volumen de personas perceptoras y el gasto comprometido. Además se trata de un modelo de renta mínima orientado hacia la integración (o inserción) social, y al que se destinan recursos específicos como son los 'Proyectos de Integración IMI'. Dadas estas características, el programa IMI ha adquirido una relevancia especial como modelo de referencia para otras Comunidades Autónomas. Se consideró también relevante el hecho de que fuera uno de los primeros programas en implantarse en España.

La puesta en marcha de cualquiera de los programas de rentas mínimas ha implicado, por una parte, la selección de una población susceptible de participar en el mismo y, por otra, la provisión de un dispositivo destinado a su aplicación. Este dispositivo está formado por unos profesionales, por una prestación económica, y por unos recursos destinados a potenciar la integración social. Todos estos elementos han constituido el objeto de análisis. Se han estudiado las dinámicas en relación con dos enfoques o vertientes. Por una parte, se ha analizado la incidencia del Programa en las trayectorias vitales seguidas por los diversos colectivos de usuarios. Por otra, se han recogido las interacciones que tienen lugar en la puesta en marcha de esta política social, el papel desempeñado por los diferentes agentes encargados de su aplicación, y el tipo de relaciones e interacciones que se dan en su seno entre los profesionales que la gestionan y los usuarios atendidos.

Para alcanzar los objetivos propuestos se partió de la interpretación comprensiva del significado y del sentido de los actores. Es necesario preguntarse por el significado que los individuos atribuyen a sus situaciones y al mismo programa si se quiere conocer el funcionamiento del mismo. Los sujetos sociales interpretan su propio entorno y actúan conforme a esas interpretaciones. Los significados de los fenómenos, en este caso los procesos de exclusión social y la participación en un programa que implica negociaciones, cambios y estrategias, son productos sociales elaborados a través de la interacción que efectúan las personas en sus actividades.

Una orientación metodológica cualitativa permite una aproximación comprensiva e interpretativa de las interacciones y formas de vida, la adopción de los puntos de vista de los actores sociales implicados en el fenómeno de estudio, y el intento de captar dinámicas y

procesos no reducibles a la cuantificación y a la medida. Por otra parte, para el objetivo de la investigación también era importante captar los procesos y dinámicas. Hay un elemento longitudinal implícito que la investigación cualitativa nos permite captar, esto es, una imagen de la realidad social procesual y socialmente construida por los actores en interacción y negociación (para más detalles sobre la metodología de la investigación véase el Anexo Metodológico).

En cuanto a la información empleada se ha recogido la documentación generada por el Programa, relativa tanto a los contextos de gestión del IMI, de los profesionales del trabajo social de los centros de servicios sociales y los Proyectos de Integración IMI, como de los usuarios IMI. Es decir, se ha intentado abarcar todos los momentos y espacios en los que se desarrolla el Programa. Han sido utilizadas básicamente tres técnicas de investigación <sup>169</sup>:

- Se ha llevado a cabo un estudio cualitativo de la documentación generada en la aplicación del Programa IMI. El estudio de esta documentación sirvió de base para caracterizar las familias acogidas en el Programa, para relacionar estas características con los procesos de intervención social y para analizar los recursos de integración utilizados.
- Observación participante en los contextos de gestión del Programa IMI. Se han observado presencialmente un conjunto de entrevistas entre trabajadores sociales y usuarios en diversos centros de servicios sociales. Con ello se pretendió analizar las interacciones entre trabajadores sociales y usuarios, en el contexto y momento en el que se producen. La observación permitió contrastar lo que se dice que se hace con lo que realmente se hace, redefiniendo y encauzando la indagación durante la obtención de datos. Al mismo tiempo la observación ayudó a comprender y contrastar las informaciones que se obtenían a través de otras fuentes <sup>170</sup>.
- Entrevistas semiestructuradas con los principales actores sociales del Programa IMI. Se desarrollaron entrevistas semiestructuradas con los distintos participantes del Programa Ingreso Madrileño de Integración: (i) trabajadores sociales de base de diferentes distritos y municipios de la Comunidad de Madrid; (ii) gestores del Programa del Equipo de Seguimiento de la Inserción; (iii) responsables de los Proyectos de Integración IMI; y (iv) a usuarios del Programa.

El presente capítulo comienza haciendo referencia a la diversidad de situaciones e itinerarios de las personas y familias que acceden al Programa. Posteriormente, se describen cuáles son las formas y recursos de las intervenciones del Programa en las situaciones en las que se aplica. En último lugar, se examinan las dinámicas que se producen entorno al

<sup>169</sup> Para hacer referenciarlas se seguirá las siguientes anotaciones:

- OBS1, OBS2, OBS3... para las observaciones de cada una de las entrevistas que se presencié;
- OBST1, OBST2... para las observaciones relacionadas con cada uno de los profesionales del trabajo social observados;
- OBSCSS1, OBSCSS2... para las observaciones relacionadas con cada uno de los centros de servicios sociales;
- TS1, TS2, TS3... para las expresiones literales de los trabajadores sociales; y
- PRY1, PRY2, PRY3... para hacer mención a los proyectos.

<sup>170</sup> Como señaló Whyte, autor clásico en el uso de la técnica de la observación participante en su obra *The Street Corner Society* (1961:51): "lo que la gente me dijo, me ayudó a explicar lo que había sucedido y lo que yo observé me ayudó a explicar lo que la gente me dijo" (en Beltrán, 1994: 44).



Programa, tanto por el objetivo al que se orienta, los efectos que produce y el papel que ocupa en el sistema de protección social.

### **6.1. Los usuarios en el programa IMI**

La documentación y los protagonistas de la elaboración del Programa IMI mostraban un claro punto de acuerdo: el objeto del Programa es la población socialmente excluida. Los documentos iniciales del Programa plantearon la diversidad del colectivo, sus diferentes situaciones y las formas en las que el Programa podía intervenir.

Debe ponerse de relieve la heterogeneidad de situaciones e itinerarios que se pueden encontrar entre los beneficiarios de los programas de atención a la exclusión social y concretamente el Programa IMI. El concepto de exclusión social es difuso por lo que inicialmente se proponen una serie de dimensiones a través de las que analizar las situaciones de los usuarios del Programa.

Se ha llevado a cabo una clasificación de las diferentes trayectorias en itinerarios-tipo 'idealizados' (construido como *tipos-ideales*<sup>171</sup>) con intenciones analíticas. Se ha tratado de evitar clasificaciones tradicionales en servicios sociales de poblaciones marginadas o de usuarios de programas asistenciales.

#### **a. Los ejes de las exclusiones**

El análisis de la documentación del Programa del Ingreso Madrileño de Integración muestra claramente su orientación hacia la exclusión social. A pesar de la dificultad de delimitar el concepto, exclusión social se define en la mayor parte de las investigaciones y documentos oficiales en referencia a dos características, la multidimensional y dinamicidad, que marcan las diferencias con los planteamientos anteriores sobre los fenómenos de pobreza y marginación (Castel, 1990; Room, 1995b). Desde esta óptica, la pretensión de las políticas sociales orientadas a la exclusión social es la integración social.

Como punto de partida, hay que considerar que la población del Programa parte de una situación generalizada de acceso muy precarizado o 'no acceso' al trabajo. En realidad lo que tienen en común los usuarios del Programa IMI es ser unidades familiares de bajos recursos económicos en las que uno o más miembros se encuentran en disposición (teórica más que real) de acceder al mercado de trabajo. Más allá de este denominador común, las situaciones y procesos son diversos en función de las distintas situaciones familiares, relacionales, sanitarias, de vivienda, formativas y de acceso a prestaciones públicas.

Los ejes que se proponen pretenden dar cuenta de esta diversidad, así como reflejar las diferencias en los orígenes y causas de las situaciones de los usuarios del IMI. La

---

<sup>171</sup> Se refiere a las conceptualizaciones de un fenómeno general o particular que por propósitos analíticos y explicativos representan a este fenómeno solamente de una forma abstracta o idealizada. Las bases del análisis a través de 'tipos-ideales' en sociología provienen de M. Weber.

consideración de estos ejes también pretende dar cuenta de la continuidad entre las situaciones en las que se encuentran los sujetos, así como de la ausencia de límites claros entre la exclusión y la inserción. Sin embargo, su papel es diferente en los acontecimientos vitales que definen los itinerarios de integración o exclusión social. A algunos de estos ejes, que constituirían más claramente las fuentes de integración social, se van a denominar 'dimensiones de integración'. Estos serían fundamentalmente la familia y las redes socio-comunitarias, el mercado de trabajo y el acceso a prestaciones públicas o privadas.

El acceso al empleo, el derecho y el deber de trabajar, constituye en 'la oportunidad obligatoria' de inserción social en las sociedades modernas (Laparra, Aguilar y Gaviria, 1996). Pero dado que, en el momento actual, el empleo se ha convertido en un bien escaso - escasean los contratos de trabajo, crece el paro y el trabajo precario - habría que preguntarse por la vía de integración de aquellos que no acceden a él o lo hacen de forma precaria. Según la literatura sobre la exclusión social, este declive del mercado de trabajo asalariado como vía hegemónica instituida de integración social se traduce en fracturas sociales, desvinculación o desafiliación (Castel, 1990; 1992; Alvarez-Uría, 1995). Conviene recordar que una parte de los usuarios de programas de rentas mínimas participan en el mercado laboral no formalizado (la denominada economía sumergida). Para ellos se trata de una vía, aunque precaria, de integración social ya que implica la obtención de unos recursos, el desempeño de una serie de actividades y el establecimiento de relaciones sociales.

La segunda dimensión de integración es la formada por la familia y las relaciones sociales. La familia es el eje en el que se organiza el acceso a recursos y a apoyos sociales. La familia constituye el lugar privilegiado de las relaciones sociales y el 'colchón' fundamental de seguridad en momentos de especial necesidad.

A pesar de que repetidamente se incide en que ha sufrido alteraciones radicales y ha perdido importancia en los últimos tiempos, la familia sigue desempeñando un papel crucial en relación con el planteamiento de estrategias de supervivencia, intercambio de informaciones, ayuda mutua, consejo, servicios, bienes, compañía, sostén psicológico o fuente de identidad. Su importancia se pone de manifiesto especialmente en momentos de necesidad como los que atraviesan las personas destinatarias de los programas de rentas mínimas.

Las responsabilidades familiares constituyen a menudo un factor que impulsa hacia la inserción social en la apremiante necesidad de mantenimiento y supervivencia de los miembros de la familia. Los hijos implican puntos de engarce con la sociedad y en el futuro constituyen una fuente amparo. En otras ocasiones, son un freno como cuando los hijos son pequeños, precisan de cuidados (dificultan la inserción laboral) o son una fuente de gastos extras.

El acceso a las redes sociales constituye un elemento fundamental de integración. El establecimiento de redes de contacto, amigos, familia o apoyos de índole diversa varía en función del lugar de residencia, de la pertenencia étnica y cultural. Así, los contactos personales son mucho más fluidos en los municipios pequeños, mientras que se hacen más dificultosos en grandes ciudades caracterizadas por el anonimato. Adquieren una relevancia especial en grupos caracterizados por una distintividad cultural o una identidad grupal que fomenta dichos apoyos y contactos, como la minoría étnica gitana o los grupos inmigrantes

del mismo origen nacional o étnico. En estos grupos la solidaridad grupal está potenciada por el sentimiento de identidad y pertenencia y, en ocasiones, por asociaciones más o menos formales orientadas tanto al refuerzo de los vínculos de unión como de defensa de intereses.

La conservación de las redes de relación proporciona un anclaje en la sociedad, un vía de participación y la posibilidad de obtener recursos como información o, en muchas ocasiones, apoyo económico o material. Las redes sociales, tanto las familiares como las más amplias, son una vía fundamental para el acceso a las actividades económicas y en especial a los mercados de trabajo. Y a la inversa, el desempleo y la falta de recursos económicos tienen una incidencia importante tanto en las rupturas familiares como en los procesos de aislamiento relacional (de individuos y familias).

Una tercera dimensión de integración sería la constituida por el sistema de protección social de los estados del bienestar. El conjunto de políticas sociales (educativas, sanitarias, de vivienda o de bienestar) son una vía de integración y participación social. Los sistemas de Seguridad Social son la base fundamental de estos sistemas proporcionando ingresos y recursos en situaciones de riesgo de pobreza (jubilación, accidente, enfermedad, viudedad, maternidad o desempleo). Las políticas asistenciales entran en funcionamiento en las situaciones carenciales y de ausencia de otros apoyos frente a la pobreza. Aunque la parte más significativa de estas ayudas y prestaciones tiene un carácter público (como las pensiones no contributivas, las pensiones asistenciales<sup>172</sup>, las ayudas de emergencia municipales o de los centros de servicios sociales y las rentas mínimas), las aportaciones de entidades y organizaciones del ámbito privado (desde grandes organizaciones como Cáritas hasta las pequeñas entidades locales) son importantes en la protección de muchas familias o individuos que no pueden acceder a otras fuentes de ayuda. Esta protección está jerarquizada de forma que las familias pueden disponer (y complementar) distintos tipos de recursos y ubicarse en posiciones diferentes tanto para su supervivencia material como para la dignidad de su calidad de vida<sup>173</sup>.

Existen una serie de factores que cabe considerar 'desigualdades de partida' que sitúan a los sujetos en posiciones diferentes a la hora de desenvolverse en la vida, acceder a los recursos y solventar situaciones críticas.

En primer lugar el sexo de las personas es un factor relevante a la hora de considerar las diferentes formas de desenvolverse en los procesos de exclusión e inclusión social<sup>174</sup>. Hombres y mujeres no tienen iguales oportunidades para acceder al mercado de trabajo, para

---

<sup>172</sup> En este momento coexisten las pensiones no contributivas de vejez e invalidez instituidas en 1991 con las antiguas pensiones asistenciales del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS), las prestaciones de la Ley para la Integración Social de los Minusválidos (LISMI) –ambas en vías de desaparición– y las prestaciones familiares por hijo a cargo.

<sup>173</sup> Por ejemplo, el acceso o no a algunas de estas prestaciones establece importantes diferencias entre los usuarios del Programa IMI. Algunas de estos recursos complementarios son considerados íntegramente al hacer el cómputo de ingresos del hogar para establecer la cuantía IMI que corresponderá a la unidad familiar (prestaciones y subsidios de desempleo), otros son considerados parcialmente (pensiones contributivas y pensiones asistenciales) y algunas de ninguna forma (patrimonio, ayudas puntuales de instituciones privadas y públicas).

<sup>174</sup> Los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares que se ofrecen en el informe sobre pobreza y exclusión social del Comité Económico y Social (CES) ponen de relieve que los hogares encabezados por una mujer tienen un riesgo mayor de pobreza que los encabezados por un varón, sobre todo cuando se considera la pobreza severa. Entre 1981 y 1991 la proporción de hogares en situación de pobreza severa encabezados por mujeres ha aumentado sustancialmente, pasando del 16 al 25% (CES, 1997).

afrontar las responsabilidades familiares o para obtener recursos extralaborales (tanto públicos como privados).

Otro elemento fundamental es el momento del ciclo vital en que se encuentran las personas. Se refiere tanto a la edad de los individuos como de las personas dependientes de los mismos (ascendientes o descendientes).

Un tercer elemento a tener en cuenta son las desigualdades ante la salud<sup>175</sup>. La salud constituye una condición necesaria aunque no suficiente para la integración social y, especialmente, para la integración laboral. La ausencia de salud y las minusvalías hacen prácticamente imposible la inserción en el mercado de trabajo y condicionan las del resto de los miembros de la familia que debe prestar atención y cuidado al enfermo o disminuido. También afecta en la integración de los individuos en las otras dimensiones mencionadas, en especial deteriorando las relaciones familiares y sociales. A pesar de que la universalización de atención sanitaria ha supuesto un gran avance, persisten diferencias en las atenciones recibidas por los diferentes grupos ciudadanos. La protección social proporciona una serie de recursos (pensiones de invalidez, de incapacidad o ayudas puntuales) en este tipo de problemáticas. Sin embargo estas fuentes de protección son limitadas y dejan al margen a amplios colectivos que no reúnen los estrictos requisitos para acceder a ellas.

Otro de los elementos que implican una desigualdad de partida en los procesos de integración social son los niveles de educación y formación. También en la educación formal se han vivido avances significativos en las últimas décadas a través de la gratuidad de la enseñanza y de la extensión de la obligatoriedad de la misma a más personas y durante más años. La extensión de becas y ayudas al estudio, los programas de educación compensatoria, los centros de actividades integradas, la educación de adultos, la formación profesional ocupacional y la formación continua han supuesto avances significativos en la igualdad de oportunidades vitales. A pesar de lo cual la población acogida en los programas de rentas mínimas tiene serias carencias en este ámbito. Muchos de los beneficiarios carecen de cualquier tipo de experiencia laboral porque nunca se han incorporado al mercado de trabajo, pero también personas con amplia experiencia cualificación no están adaptadas a las demandas cambiantes del mercado de trabajo.

A todas estas desigualdades de partida hay que añadir otros elementos que inciden en la integración social de los individuos de una forma decisiva. Se trata, en concreto, de la existencia de otros 'problemas añadidos' que impiden los procesos de integración social y laboral y que desencadenan frecuentemente procesos de aislamiento y desafiliación. Son problemas relacionados con las toxicomanías, las actividades marginales, las enfermedades crónicas (como los enfermos de SIDA o los enfermos mentales), el internamiento de algún miembro del hogar en instituciones (prisiones, centros psiquiátricos o centros de acogida de menores), los malos tratos en el hogar o el alcoholismo<sup>176</sup>. Implican un serio distanciamiento

<sup>175</sup> A través de fuentes estadísticas indirectas se refleja que el estado de salud de la población en situación de pobreza es mucho peor que el del resto de la población (véase FOESSA, 1994; Ministerio de Sanidad y Consumo, 1993; CES, 1997).

<sup>176</sup> Muchos de estos 'problemas añadidos' podrían incluirse en el apartado dedicado a la salud, si bien se ha decidido mantenerlos aparte, en tanto en cuanto son factores que no sólo implican ausencia de salud, sino también procesos de estigmatización, marginación y rechazo social en un sentido amplio.

de los individuos y/o sus familias de la participación social y significan procesos de deterioro progresivo, marginación y aislamiento. Hay que señalar que muchos de estos 'problemas añadidos' tienden a presentarse de forma acumulada en algunos de los hogares caracterizando a familias que informalmente, e incluso administrativamente, se denominan 'multiproblemáticas'.

Además de estos factores que se pueden inscribir en el ámbito de lo social, no hay que olvidar la incidencia de factores psicosociales considerados en un nivel individual como elementos que influyen de manera fundamental en los procesos de exclusión social y que establecen desigualdades de partida entre los sujetos. Entre ellos se incluirían las actitudes hacia el trabajo, el disciplinamiento social, el acatamiento a las normas o las habilidades relacionales que son factores que median en los procesos de exclusión e inserción de los sujetos en sus contextos sociales.

Por último, junto con estos elementos que se han denominado desigualdades de partida, se han de considerar otros factores relacionados con las desigualdades en la capacidad de consumo o gasto de las familias, es decir, su pobreza (o su riqueza) y que, de la misma forma, condicionan las posibilidades de insertarse social y laboralmente de la población objeto de estudio. Como ya se ha señalado, el acceso al Programa viene determinado por la insuficiencia de ingresos, ingresos medidos mensualmente y por el patrimonio. Pero no se tienen en cuenta las desigualdades en otras necesidades (salvo por el tamaño familiar). Estas desigualdades se manifiestan en aspectos como las capacidades alimenticias, de vestido, de formación y de inversión en la entrada en el mercado de trabajo. La vivienda constituye el principal factor interviniente en las posibilidades de integración social de las familias. Entre la población beneficiaria del IMI son abundantes las situaciones de personas 'sin techo' o transeúntes, población chabolista, viviendas en estado ruinoso o deteriorado, viviendas sin instalaciones básicas, hacinamiento de familias en espacios mínimos, situaciones de desahucio o casas en régimen de alquiler.

### ***b. Itinerarios-tipo de los usuarios***

Dentro del programa IMI existen con situaciones sumamente heterogéneas que van desde la exclusión absoluta en todas las dimensiones de integración, hasta la exclusión del mercado de trabajo normalizado que no supone exclusión en otras dimensiones. Se ha pretendido recoger esta diversidad en una elaboración tipológica, a pesar de ser conscientes que constituye una simplificación de la realidad y, por lo tanto, no recoge la variedad y heterogeneidad de situaciones que se producen y se pueden detectar.

Para la elaboración de estas tipologías se ha definido un conjunto de ejes estructurantes derivados de las dimensiones de integración ya mencionadas, que sirven para describir las diferentes posiciones o ubicaciones de los itinerarios que recorren las personas o familias que se estudian. Los sujetos pueden ubicarse en ellos de formas múltiples. Las posibilidades de combinación de los elementos son amplias y la manera en que se interrelacionan dichos elementos incidirá en el desarrollo de los itinerarios.

Los principales ejes estructurantes que se han tenido en cuenta para definir estos itinerarios de los usuarios son:

- la composición del hogar
- el carácter del núcleo/s familiar/es
- la edad del cabeza de familia y de los hijos (ciclo vital)
- las fuentes de recursos con los que cuentan para la supervivencia, además de la prestación IMI
- las redes sociales de las que forman parte
- las condiciones de la vivienda
- la existencia de problemas añadidos y el tipo de problemas
- la formación, habilidades y experiencia laboral

Se ha querido reflejar las diversas situaciones en las que se pueden combinan estos elementos fundamentales en el Gráfico 6.1. En los Gráficos 6.2 y 6.3 se proponen dos ejemplos extremos de combinación de estos elementos que muestran la heterogeneidad de situaciones de la población acogida en el Programa y que corresponden a itinerarios de exclusión diferenciados.







### Gráfico 6.3

TIPO DE HOGAR	NUCLEO	EDAD CABEZA DE FAMILIA	EDAD HIJOS	RECURSOS	REDES SOCIALES	VIVIENDA	PROBLEMAS ANADIDOS	FORMACION
VARONES SOLOS	F. NUCLEAR TRADICIONAL	JOVENES	SIN HIJOS	ECONOMIA FORMAL	REDES ETNICAS	PROPIA PAGADA	PROSTITUCION	SIN FORMACION
MUJERES SOLAS	NUCLEO DIVIDIDO	EDAD MEDIA	HIJOS PEQUEÑOS	ECONOMIA SUMERGIDA DECLARADA	REDES NACIONALES	CEDIDA	TOXICOMANIAS	SIN EXPERIENCIA LABORAL
FAMILIAS CULTURA MAYORITARIA	NUCLEO NO FORMADO	MAYORES	HIJOS EDAD MEDIA	ECONOMIA SUMERGIDA NO DECLARADA	REDES VECINALES	PAGANDO (PÚBLICA)	ALCOHOLISMO	POCA FORMACIÓN
FAMILIAS GITANAS	VARIOS NUCLEOS		HIJOS MAYORES	PENSIONES	REDES AMICALES	PAGANDO MERCADO LIBRE	MENORES TUTELADOS	POCA EXPERIENCIA LABORAL
FAMILIAS INMIGRANTES	PAREJA SOLA			OTRAS PRESTACIONES	CONTACTOS ESPORADICOS	ALQUILER RENTA ANTIGUA	MALOS TRATOS	ESTUDIOS ESPECIFICOS
	ADULTOS CON OTROS			BIENES, AHORROS	SIN CONTACTOS, NI REDES	ALQUILER PÚBLICO	ENFERMEDAD MENTAL	FORMACIÓN LABORAL
				AYUDA FAMILIAR		ALQUILER MERCADO LIBRE	ENFERMEDAD FÍSICA	
				SIN RECURSOS		OCUPADA	SIN PROBLEMAS ANADIDOS	
						CHABOLA		
						PENSIÓN		
						ALBERGUE		
						CALLE		

A partir de los ejes considerados y a través del análisis del material empírico utilizado se han diferenciado siete tipos de itinerarios básicos. Estos son:

- Personas solas (en las que se han diferenciado hombres y mujeres)
- Familias con problemas de desempleo
- Familias monoparentales con responsabilidades familiares no compartidas
- Familias multiproblemáticas
- Familias gitanas
- Inmigrantes y extranjeros
- Otras agrupaciones familiares (se ha distinguido entre personas que conviven con uno de los progenitores que es pensionista y las parejas mayores en las que uno de sus miembros percibe una pensión)

Se van a analizar estos itinerarios teniendo en cuenta también sus diversidades internas. Hay que advertir que el tratamiento de estos itinerarios es desequilibrado. En unos casos el texto se detiene y se extiende mientras que en otros las referencias son más escuetas. Estas diferencias obedecen al diferente nivel de conocimientos acumulados a partir del material empírico producido y analizado. En este sentido, la mayor visibilidad (numérica o simbólica) en el Programa de unos itinerarios hace que estos sean más visibles en el análisis. Este es el caso por ejemplo de la minoría étnica gitana que ocupa gran parte de los debates e informaciones que se han recogido.

#### *i) Las personas solas*

El aislamiento y la soledad son significativas porque en sí mismas significan la falta de relaciones familiares y sociales, que son un anclaje en la interacción social. Es un recurso que funciona también como puente para acceder a otros como las ayudas económicas, el acceso al empleo o la vivienda. En muchos de los usuarios del Programa, la soledad es la 'última estación' de un proceso de exclusión en el que se han ido perdiendo otros elementos.

Las personas solas constituyen una de las principales categorías en el seno del Programa. Suponían el 29,4% de las 7.815 hogares perceptores en el IMI en diciembre de 1996. Es un colectivo cuyo peso relativo en el Programa estaba aumentando en los últimos años. Entre los titulares de la prestación, vivir solo es una circunstancia más habitual entre los varones que entre las mujeres. Según los datos de la Memoria de Gestión del IMI (CAM, 1997) para 1996 el 43,4% de los varones que son titulares de la prestación viven solos, mientras sólo el 18,9% de las usuarias tienen esta condición. Respecto del total de beneficiarios del Programa que viven solos del Programa, algo más del 63% son varones. Todo ello no quiere decir que esto sea así en el conjunto de la población, aunque permite plantear la hipótesis de que las mujeres que viven solas posean mejores mecanismos de protección que les impiden llegar a situaciones muy deterioradas (coherente con lo que se va a plantear a continuación).

## Varones solos

Los itinerarios de los varones que viven solos (en diciembre de 1996, el 18,6% de los beneficiarios), en comparación con las mujeres en su misma situación, siguen procesos de deterioro que son más duraderos. Los cambios que viven son también más bruscos. Las mujeres, en general, obtienen ayudas familiares con más frecuencia y su acceso a actividades remuneradas es menos dificultoso.

Entre los varones se pueden diferenciar dos itinerarios prototípicos en relación con la ruptura del vínculo familiar<sup>177</sup>. El primero de ellos se desencadena a partir de separaciones matrimoniales o divorcios que pueden degenerar en problemas más graves. Muchas veces, va unido a la pérdida del empleo o de vivienda (bien porque ésta quede para la mujer y los hijos, bien por su pérdida tras un endeudamiento). Cuando se trata de personas que han tenido hijos es habitual que se haya producido una ruptura de relaciones con ellos como consecuencia del proceso de separación. Sus redes sociales suelen estar, generalmente, desarticuladas, lo que da lugar a un progresivo proceso de aislamiento.

El segundo itinerario típico es el del varón que no formó un núcleo familiar propio y que no abandonó la familia de origen de cuyos ingresos dependía. En el momento del fallecimiento de los padres u de otros familiares (hermano con un trabajo normalizado, por ejemplo) pierden la fuente de ingresos estables, a menudo una pensión de alguno de sus familiares. En esta trayectoria la dependencia de la familia de origen sustituye la salida al mercado de trabajo y la autonomía económica y social. A veces, se mantienen contactos esporádicos con algún familiar que, junto con el asistente social, constituyen los puntos de referencia fundamentales. Otras veces encuentran fuentes de relación en bares o establecimientos, a cuyo personal auxilian en pequeñas tareas a cambio de lo cual reciben alimento o bebida en pequeñas cantidades.

En ambos tipos de itinerarios, la vivienda es uno de sus mayores problemas. Las situaciones en las que se encuentran varían desde aquellos que habitan en la calle, en una pensión o una habitación en casa de una familia, hasta los que son propietarios o beneficiarios de una vivienda (generalmente aquellos varones solteros que nunca abandonaron el núcleo familiar de origen). Cuando el sujeto dispone de vivienda, a menudo deteriorada, la supervivencia se ve facilitada por dichas circunstancias tiende a incrementarse el aislamiento. Uno de los entrevistados señalaba que habitaba en una infravivienda sin luz ni infraestructura mínima para su supervivencia. La única necesidad que siente es "aislarse a gusto, tener un mínimo de tranquilidad y no molestar a nadie".

En algunos casos, se trata de personas que fueron 'vividores' en un momento en el que pudieron permitírselo, o que han tenido un itinerario laboral inestable y han desempeñado profesiones intermitentes en trabajos no normalizados. En otros, se trata de personas con unas limitadas capacidades sociales y relacionales. Por lo general, han acudido al Programa a una

---

<sup>177</sup> Existe otro posible itinerario, el de las personas que no han tenido una familia de origen, ya que han crecido en instituciones de atención y tutela. Sin embargo, en este estudio no se ha llegado a tener una constancia de su importancia entre las personas que viven solas.

edad avanzada, a pesar de lo cual, cada vez es más frecuente encontrar en itinerarios de este estilo a personas más jóvenes.

Los recursos de los que disponen provienen casi exclusivamente de la prestación IMI que constituye la fuente fundamental de subsistencia, a partir de la cual se organiza el mantenimiento de los mínimos vitales. Se complementa con la asistencia a comedores y albergues, de forma que los gastos se reducen al mínimo. En ocasiones obtienen pequeños ingresos de la mendicidad o de colaboraciones en trabajos de corta duración.

Una gran parte de estas personas tienen o han tenido problemas añadidos como el alcoholismo (el más frecuente), toxicomanías, salud mental o física. El alcoholismo no es un problema exclusivo de las personas que viven solas, tampoco constituye un itinerario específico, ya que afecta a personas que se encuentran en situaciones muy diversas (en relación con la convivencia familiar, sexo o situación laboral). No obstante, es un factor muy importante en los itinerarios de deterioro laboral y familiar que desembocan en el aislamiento social. El alcohol, que es uno de los vehículos usados tradicionalmente para la relación social y la integración, se convierte cuando pasa a consumirse en exceso en una de las fuentes más importantes de exclusión social.

Antes o después va unido a un proceso de ruptura con los ámbitos de integración social más relevantes: la familia, los vínculos sociales más amplios y el mercado de trabajo. El alcoholismo potencia el desarrollo de conflictos en cualquiera de estos ámbitos, que a su vez retroalimentan la adicción al alcohol. Es un proceso que conduce a la autodestrucción, a la infravaloración y que afecta a la familia y el círculo de aquellos que se ven implicados en dichos procesos. El alcoholismo afecta al conjunto de las relaciones sociales y la espiral del aislamiento y el deterioro se acelera en las sucesivas rupturas de vínculos familiares y sociales.

*En mi familia me han borrado de la lista... por eso te digo que son agravantes.... como estaba yo en esa época, pues claro, te sientes solo, hundido, marginado, vamos... El patito feo se tenía que sentir así... Y entonces no tienes sitios donde agarrarte; no tienes puertas donde llamar... no tienes un hombro donde llorar. (Varón solo con problemas de alcoholismo y ruptura familiar, no en IMI)*

El grupo de los toxicómanos tiene un peso importante, más simbólico que real, en el Programa. Tanto los trabajadores sociales como los usuarios lo mencionan continuamente haciendo referencia al peligro que entraña que estos colectivos perciban recursos económicos. Sin embargo, su presencia real en el programa es bastante reducida<sup>178</sup>. Se trata de personas más jóvenes que en otros itinerarios. La toxicomanía se vincula generalmente a otros problemas de salud. Las mujeres en situación similar suelen tener más ayudas y apoyos familiares.

---

<sup>178</sup> La propia reglamentación del Programa fomenta que los toxicómanos no sean personas que vivan solas y estén integrados en otros tipos familiares aquí definidos. Como sucede en los casos de alcoholismo, no se proporciona la prestación a una persona toxicómana que no se encuentre en tratamiento y que no haya alguien que se responsabilice del mismo. En estas situaciones la concesión discrimina positivamente aquellos casos en los que hay menores. El abuso del drogas supone un 3,5% de los problemas declarados (afecta a 5,12% de las familias atendidas) y 2,52% de los problemas de las personas solas (CAM,1997).

Este grupo es considerado por muchos de los trabajadores sociales como uno de los más 'difíciles para trabajar' ya que se vive con un temor constante al abandono del proceso de desintoxicación y a la propia capacidad para detectarlo cuando se produzca.

Entre los varones solos, los problemas de salud mental suelen ir añadidos a otros que ya se han mencionado formando agrupaciones problemáticas en las que es difícil distinguir causas de consecuencias. A veces se trata de personas que han pasado por sucesivos internamientos en centros de salud mental y que aunque continúan en tratamiento, no han conseguido el 65% de minusvalía que les da derecho a una pensión no contributiva. Cuando se trata de personas jóvenes con vivienda, las posibilidades de intervención a través del trabajo social son mucho mayores que cuando se trata de personas mayores que carecen de vivienda. También la ausencia de salud física junto con el aislamiento convivencial suelen degenerar en problemas relacionados con la salud mental.

Entre la diversidad de situaciones e itinerarios que se pueden describir entre los varones solos se puede distinguir por su condición de exclusión extrema la de las personas sin hogar, los llamados transeúntes o vagabundos. Desde la perspectiva planteada, las situaciones que se denominan 'transeuntismo' o 'personas sin hogar' se pueden considerar el modelo prototípico de la exclusión social más pura, exclusión en todos los ejes de la integración social (mercado de trabajo, vivienda, familia, salud). Es el sector más 'desocializado' que se encuentra en procesos de desvinculación definitiva y ruptura relacional<sup>179</sup>.

Generalmente el proceso de 'acabar en la calle' es individual, rápido y brusco. No se puede decir que sea algo que se transmita entre generaciones o que sean procesos de declive lentos. En su origen, pueden encontrarse acontecimientos como la separación o pérdida de trabajo junto con el alcoholismo que se retroalimentan entre sí y desencadenan estos procesos de desafiliación absoluta. A su vez es desencadenante de deterioro físico y psíquico.

Las situaciones de estas personas en relación con la vivienda son diversas. Así, hay personas que están empadronadas en una pensión aunque no habitan en ella, otras viven en una permanentemente, en una habitación alquilada a alguna familia o comparten vivienda con otros en situación similar y quienes recorren los albergues de forma itinerante. Este colectivo está especialmente presente en el centro de las ciudades, donde encuentran albergues, pensiones, parroquias y un mayor grado de anonimato. Es bien conocido el continuo desplazamiento entre los distintos albergues del territorio español, más como consecuencia de las propias normas y regulaciones de los albergues que como una pauta de comportamiento que pueda localizarse en las personas 'sin hogar'.

Su acceso a un trabajo es difícil debido a la acumulación de problemas: falta de salud, edades elevadas, falta de vestido o higiene necesarias para las entrevistas, carencia de

---

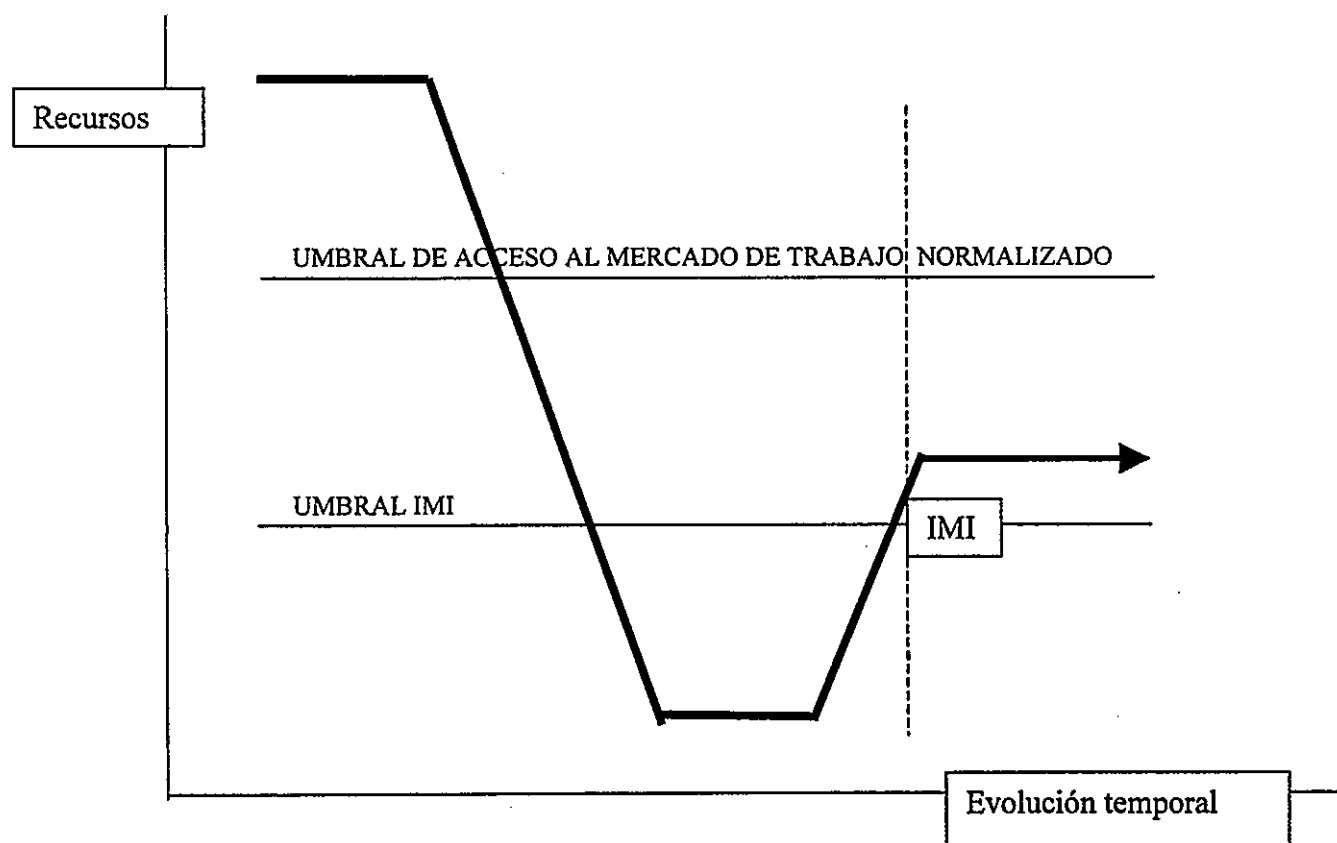
<sup>179</sup> Según los datos de un informe específico de la Dirección General de Servicios Sociales de 30 junio del 96 (CAM, 1996b), este colectivo alcanza un 11.3% de la población en el IMI (de ellos algo más del 20% han accedido al Programa a través del Proyecto de Integración de Realidades); el 78% son varones y el 7% de ellos tienen menores a cargo. En relación con la ocupación se trata generalmente de parados con trabajo anterior (73,22%), con nivel de estudios superior a la media de la población IMI, incluso un 3,3% tiene estudios superiores. Se detecta como problemática importante la del abuso de alcohol, en un 13% de las personas que se incluyen en este grupo. Por lo general, son personas con edades avanzadas. Sólo en algunas ocasiones se pueden encontrar varones jóvenes que salen tempranamente de su hogar, su pueblo o provincia y no encuentran una forma de ganarse la vida.

referencia fija o de un número de teléfono donde puedan ser localizados, además de la consiguiente pérdida de hábitos de trabajo.

Las instituciones religiosas en muchos casos se convierten en referentes básicos para conseguir recursos (proporcionan albergues, hogares, comedores, roperos, lugares de reparto de bocadillos) y en espacios donde superan el anonimato (allí conocen sus nombres, les saludan, les dan alimento, les dan de comer, les facilitan ropa, o establecen comunicación y contacto).

En las entrevistas con estos beneficiarios, se ha podido constatar un alto nivel de autoconsciencia de esta ruptura del vínculo social y desconexión radical con el mundo, y una percepción muy individualizada de cada situación personal. Por ello se marcan distancias, se distinguen y desconfían de las personas que están en su misma situación. Se ha detectado una significativa necesidad de hablar, de establecer alguna comunicación o vínculo (con los asistentes sociales, con las monjas)<sup>180</sup>.

**Gráfico 6.4**  
**Itinerario 'típico' en el caso de los varones solos**



El trabajo social orientado a los varones solos plantea como objetivo de partida poner solución a sus principales problemas:

<sup>180</sup> Lo mismo ocurrió en las entrevistas llevadas a cabo. La disposición de estas personas en la entrevista fue muy positiva y mostraron su deseo de alargar la conversación e incluso continuarla en otro momento.

- Frenar el deterioro y 'evitar la calle'. Para ello se pretende que el dinero del IMI se destine al pago de una pensión o una habitación y a un mínimo de higiene en el caso de los transeúntes. Otras actividades de los centros de servicios sociales están dirigidas a la facilitar la salida de instituciones de estas personas. Todas las actividades están enfocadas a frenar el proceso de deterioro físico y psíquico y a la recuperación de los vínculos familiares. Los trabajadores sociales reconocen que es difícil que cambie radicalmente la situación, pero se puede, por lo menos, ralentizar el proceso de deterioro.
- Inicialmente, se preveía que esta población fuese una de las principales beneficiadas por el Programa. Estas expectativas no se vieron cubiertas por lo que hubo que modificar el Decreto para flexibilizar el requisito del empadronamiento y posibilitar la tramitación y seguimiento a través de la iniciativa social (Orden 1040/1992). En esta línea se inscribe el apoyo a la asociación Realidades que atiende a población que no están empadronada y no puede acceder a la red general de servicios sociales.
- Cuando hay problemas de salud mental, alcoholismo, salud física o toxicomanías la intervención se centra fundamentalmente en el uso de los recursos terapéuticos desarrollados para el tratamiento de estas contingencias.
- Ante problemas de salud física el principal objetivo es el del mantenimiento básico y el 'entretenimiento' hasta conseguir la valoración de minusvalía necesaria para acceder a una pensión no contributiva.
- Se fomenta el uso y cuidado de la vivienda cuando se tiene una o hay posibilidad de acceder a ella a través de familiares o de otros canales de protección. Se trata de evitar que estas personas acaben en pensiones o en la calle.
- En las situaciones de varones solos aislados de edad elevada edad se recurre a las actividades relacionadas con los hogares de ancianos o los centros de mayores.
- Las metas de autonomización y desinstitucionalización que pueden considerarse la culminación del proceso ideal de inserción social para estos colectivos son difícilmente alcanzables dadas las características de las personas en esta situación. Ello es debido, principalmente, a su dificultad para acceder a un trabajo que les pudiera dotar de los recursos para llevarlo a cabo, y la escasez de la cuantía IMI cuando se trata de sufragar los gastos de la vivienda. En términos generales, es un tipo de usuarios que se puede considerar bastante cronificada y con los cuales además, la motivación hacia el cambio es muy pequeña, lo cual dificulta la intervención social. El IMI supone básicamente una contención de la situación de deterioro.

Reduciendo la diversidad y complejidad de situaciones a la más prototípica, el itinerario seguido por las personas que de este grupo vendría a ser el que se resume en el Gráfico 6.4. Para la descripción del itinerario, se ubican dos umbrales básicos de integración y mantenimiento de mínimos: el umbral de acceso al mercado de trabajo formalizado (cuyo indicador podría ser el salario mínimo interprofesional, SMI) y el umbral IMI.

## Mujeres solas

A pesar de encontrarse en situaciones de aislamiento como los varones, los procesos en los que se ven involucradas y los apoyos que reciben las mujeres que viven solas son, por lo general, diferentes.

En relación con los que se ha denominado los principales ejes de los itinerarios, en esta categoría se encontrarían, fundamentalmente, mujeres que proceden de núcleos divididos, es decir solitarias tras un proceso de separación o divorcio, o mujeres que nunca han llegado a formar un núcleo familiar independiente del de origen.

Los itinerarios son muy diferentes en uno u otro caso. A diferencia de los varones, tras un proceso de separación y cuando ha habido descendencia fruto de la relación, los hijos independizados son fuente de apoyos y de ayuda (incluso permanecen temporadas en casa de alguno de los hijos). Suele tratarse de mujeres que tienen una edad avanzada y nunca se ha incorporado al mercado de trabajo. De alguna manera constituyen una etapa más avanzada del itinerario de las mujeres que tienen cargas familiares no compartidas. Además estas mujeres tienen numerosas relaciones sociales que facilitan el acceso a alguna actividad laboral (principalmente en el seno de la economía sumergida) o que les aportan, de partida, apoyo relacional para superar el aislamiento y las situaciones de depresión que se producen en las rupturas matrimoniales.

En el segundo tipo de situaciones, es más frecuente el aislamiento y deterioro personal. Un origen prototípico es aquel en el que la mujer permaneció en el hogar al cuidado de alguno de sus progenitores hasta el fallecimiento del mismo (similar a uno de los itinerarios de varones solos). Se encuentra, muchas veces, vinculado a algún tipo enfermedad mental (con especial incidencia de los cuadros depresivos) o física. Una operación, una convalecencia prolongada o una enfermedad grave puede expulsar del mercado de trabajo a mujeres que se desenvolvían de manera más o menos regular en el mercado de trabajo (algunas en el formalizado, las más en el sumergido). Cuando finalizan las prestaciones de desempleo o sin derecho a ellas y sin posibilidad de trabajar, acaban acogéndose al Programa IMI. Con frecuencia se mantienen los vínculos con la familia (padres, hermanos u otros familiares), así como el contacto más o menos cotidiano con el vecindario, o con personas de su lugar de origen (en el caso de aquellas que inmigraron a Madrid).

*Hace cuatro años que me operaron y a raíz de eso no.... no puedo coser ya porque me duele mucho la columna y entonces.... estoy cobrando la prestación esa del INEM. [¿del INEM?] Sí. ¿se llama así ¿no? O IME o ... [¿el IMI?] sí, sí, eso el IMI, el IMI [¿Eso es de la Comunidad de Madrid?] Sí. [Entonces es el IMI] que me dan muy poco pero bueno... con eso voy tirando, no tengo otra cosa... [¿Hasta entonces vivías de tu trabajo?] Sí, sí... Además mi madre me ayudaba, era mi ayudanta... y yo me llevaba muchas horas cosiendo pero bueno, sacaba un buen sueldecito. Lo que pasa que a raíz de la operación y por una serie de medicamentos que te dan... [Es que es muy duro coser, ¿no? Lo de coser] No. Yo lo que estoy operada es de cáncer (baja el tono).. y entonces.... al darme la quimioterapia pues me afectó a los huesos.. y... yo me ponía así pa coser y por aquí... horrible (mujer sola problemas de salud, en IMI).*



En ambos tipos de situaciones, el acceso al mercado de trabajo de estas mujeres es más fácil que en el caso de los varones, especialmente en el ámbito relacionado con trabajos de limpieza y servicio doméstico (en gran parte de carácter sumergido e inestable).

Por lo general estas mujeres no tienen problemas de vivienda, ya que o bien poseen una, o viven en una cedida por algún familiar, o alquilada en régimen de renta antigua. Las condiciones del hogar suelen ser mucho mejores y el deterioro menor que en el caso de los varones. En otras ocasiones estas mujeres pasan a vivir con alguno de los hijos (responsabilizándose del cuidado de los nietos), con un hermano o hermana o vuelven a su lugar de procedencia.

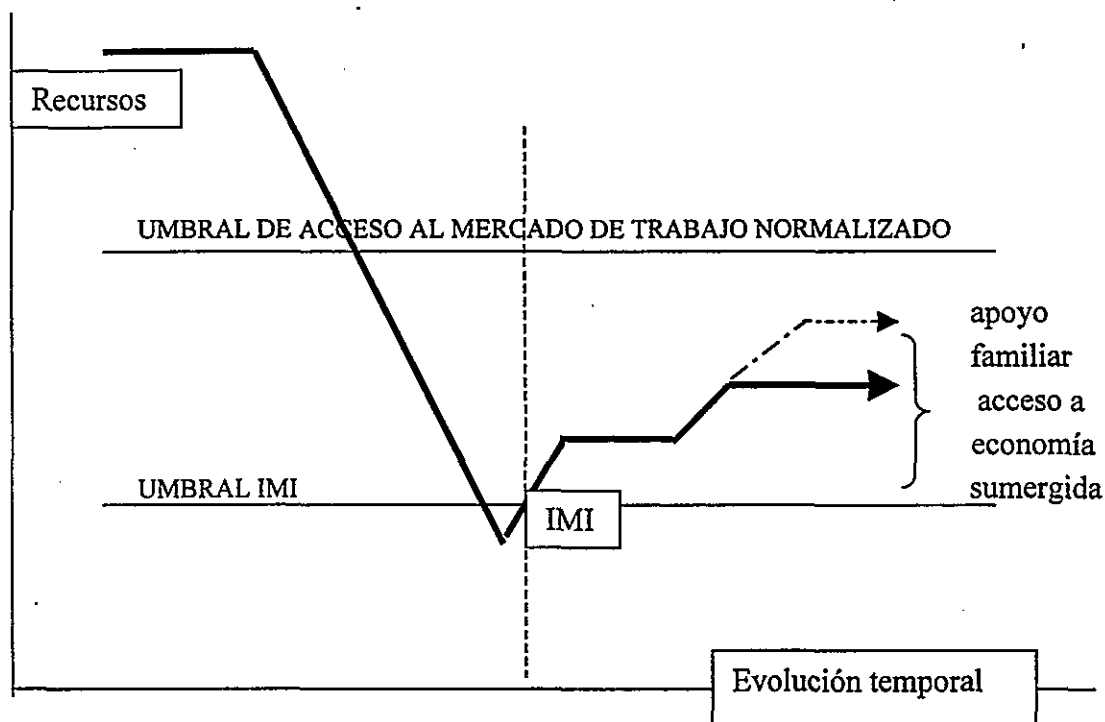
Las mujeres solas en situación de necesidad acuden a los servicios sociales con más celeridad que los varones solos, por lo que el periodo de desprotección y declive es menor. Esto se traduce en que la situación a la que hacen frente los trabajadores sociales está menos deteriorada. Los trabajadores sociales señalan que se trata de un tipo de intervención mucho menos dificultosa que la realizada o proyectada con los varones ya que, por lo general, encuentran mayor colaboración por parte de éstas.

El trabajo social en el caso de las mujeres de edad más avanzada se centra en actividades relacionadas con el entretenimiento y el mantenimiento de vínculos sociales y contactos personales, en espera de que alcancen la edad para conseguir la pensión no contributiva. A las mujeres con enfermedad se les orienta para alcanzar la calificación de minusvalía necesaria para una pensión, casi siempre no contributiva. Cuando el problema es la salud mental la intervención social presiona para regularizar las visitas tanto a los servicios sociales como a Salud Mental, junto con actividades de esparcimiento, ocio y tiempo libre.

A pesar de que su acceso a trabajos de limpieza sea mayor que en los varones, se considera que tienen pocas oportunidades de encontrar a un trabajo formalizado, independientemente de que mejoren sus habilidades, actitudes o formación. Hay, por lo tanto, una asunción de su 'cronificación' entre los trabajadores del Programa.

Los itinerarios seguidos se muestran de manera esquemática en el Gráfico 6.5.

**Gráfico 6.5**  
**Itinerario 'típico' en el caso de las mujeres solas**



*ii) Familias con problemas de desempleo*

Bajo este nombre se agrupan las familias en las que alguno de los miembros (generalmente el cabeza de familia) ha pasado de una situación de integración laboral (más o menos precaria, dependiendo generalmente de la edad) a otra en la que no consigue acceder de forma normalizada a un trabajo. Son personas que han agotado las prestaciones del INEM e incluso el subsidio familiar<sup>181</sup> y acuden o son derivados a los servicios sociales en busca de una fuente de recursos.

No se puede calcular exactamente el volumen que supone este colectivo en el Programa ya que resulta imposible aislarlo a partir de los datos recogidos en el proceso administrativo. Tanto los trabajadores sociales como el resto de los profesionales aluden a esta categoría como creciente en el Programa que constituye una fuente de preocupación. Son la categoría más representativa de la denominada 'nueva pobreza' —en el vocabulario del Programa son los 'nuevos IMIs'— originada por las recientes transformaciones del mercado de trabajo y de los sistemas de protección por desempleo.

El perfil típico de hogar sería el de familia nuclear formadas por la pareja y dos o tres hijos como media. Las situaciones serán diferentes en función de la edad del cabeza de

<sup>181</sup> Se refiere a la prestación asistencial familiar por desempleo dirigida a grupo específicos (entre otros, con cargas familiares) una vez que han acabado las prestaciones por desempleo (en algunos casos no hace falta haber cobrado esta prestación para acceder a ellas). Son prestaciones asistenciales pero cuyo principal acceso es la contribución previa (para más detalles véase el punto 3.4.b. de esta memoria).

familia y, en consecuencia, en el momento del ciclo vital familiar. Hay familias de formación reciente, pero también personas que rondan el límite de la jubilación. Es ésta una variable que marca de manera fundamental las estrategias e itinerarios que se siguen y el tipo de recursos que se ponen en juego en el Programa.

En aquellas familias cuyos cabezas son jóvenes, a menudo con cierta experiencia laboral, la entrada en el mercado laboral es más fácil. Con cierta frecuencia se trata de actividades de economía sumergida, en el sector de la construcción para los varones o el servicio doméstico para las mujeres. Los hijos pequeños requieren cuidado y atención durante la mayor parte del día y suponen mayores gastos. La cooperación de la familia extensa, cuando se tiene, permite a ambos cónyuges la búsqueda de trabajo. En su ausencia, la posibilidad de acceder a guarderías y comedores para los niños se convierte en un elemento clave. Por esta razón no sólo es importante la disponibilidad de estos recursos sino la existencia de ayudas económicas (becas) para poder emplearlos.

La edad se convierte en un problema cuando se sobrepasa un límite, que se sitúa alrededor de los 45 años. En estos casos el acceso al mercado de trabajo, incluso sumergido, es especialmente difícil. Sin embargo, los hijos tienen edades en las que pueden conseguir recursos. Ante la premura económica sus procesos formativos pierden sentido, tienen mayores dificultades para seguirlos y los abandonan.

El hecho de que tradicionalmente una parte de la identidad masculina se fundamente en la actividad laboral origina que estas situaciones de desempleo sean vividas por los varones con más angustia y vergüenza que las mujeres.

El acceso al trabajo se ve dificultado por circunstancias como la baja cualificación, la excesiva especialización en ocupaciones en procesos de obsolescencia, la falta de actualización en los conocimientos, y la dificultad de acceder a procesos de reciclaje. El nivel educativo y la cualificación laboral de estas personas es muy bajo, si bien tienen con frecuencia amplia experiencia laboral. Esta experiencia es a menudo una ventaja ya que posibilita el acceso al sector del mercado en el que se ha participado, pero puede convertirse en un obstáculo al limitar a los individuos la búsqueda de trabajo en oficios y profesiones poco demandados. Como ya se ha señalado, son las personas más jóvenes aquellas en las que la formación y el reciclaje posibilitan una salida más rápida del Programa. A estos procesos puede sumarse problemas como enfermedades u otras circunstancias similares que 'expulsen' al cabeza de familia del mercado de trabajo y dificulten su retorno.

*Y más cuando te tiras en una empresa 20 años.. entonces sales a la calle y es otro mundo.. no sabes buscar trabajo... como me ha pasao a mi. No sabes ni buscar trabajo.. ni donde te andas.. Porque claro ya te creas unos hábitos... (pareja, edad media, con dos hijos pequeños, desempleo, no en IMI)*

Los problemas y gastos se acumulan a las demandas de mantenimiento de casa e hijos por lo que se vive justamente en el nivel de la supervivencia. En estas circunstancias cualquier problema o enfermedad conlleva situaciones de fuerte riesgo en otros ámbitos. Así, se vive con temor los años de la adolescencia de los hijos por lo que hasta que se produce la incorporación de éstos al mercado laboral, se muestran preocupados por mantenerlos escolarizados y alejados de 'peligros' (principalmente, toxicomanías).

En estas situaciones, muchas mujeres de edad intermedia que se habían dedicado a atender sus hogares se ven en la necesidad de iniciar algún tipo de actividad remunerada. En estos casos, las concepciones tradicionales del trabajo femenino como 'residual' constituyen un obstáculo para que estas mujeres accedan al mercado laboral. Los trabajadores sociales suelen insistir en la necesidad de una preparación previa a la integración laboral de la mujer y en vencer los obstáculos para que la mujer puede pasar a ser la sustentadora del hogar, lo que conlleva una reorganización de las actividades domésticas.

En términos generales, estos grupos de población se encuentran bien integrados en sus redes comunitarias y vecinales. Estos contactos pueden ser fuentes de trabajo o de información privilegiada para acceder al mismo.

La vivienda es, como en otros itinerarios, un elemento que explica una buena parte de las diferencias entre las situaciones de bienestar y seguridad en que se encuentran estas familias. Si la vivienda en la que se habita es propia, se está pagando en pequeñas cuantías o de bajo alquiler, el peligro de deterioro de la situación es menor y la prestación IMI junto con algún ingreso o ayuda adicional son suficientes para pasar una 'mala racha'. Sin embargo, si la vivienda es alquilada, según las tarifas actuales, se inicia un proceso de endeudamiento en forma de 'bola de nieve' que puede acabar en desahucio.

Se acude tarde a los servicios sociales, tras una larga temporada sin trabajo (ni siquiera sumergido), cuando se acumulan problemas diversos (algún familiar enfermo, una letra que no se puede pagar, un embargo), o cuando hay un endeudamiento importante. Estas familias son reticentes a acudir a los servicios sociales por la imagen asociada a la marginación que estos tienen.

En otras ocasiones, estas familias son derivadas directamente por otros organismos como el INEM para solicitar la prestación IMI, al finalizar sus propias prestaciones. Los trabajadores sociales manifiestan malestar porque este tipo de usuarios acude a los servicios sociales con una concepción distorsionada del Programa como una mera prestación económica. Ello es una fuente de tensión ya que significa que va a haber un fuerte rechazo a la negociación de las actividades del contrato de inserción.

Los objetivos de la intervención desarrollada en el Programa cambian con este grupo de manera radical. A menudo se afirma que se precisa de 'poco trabajo social' con estas familias, ya que se admite que su necesidad es básicamente económica y que la solución a la problemática de este colectivo está en conseguir un puesto de trabajo. El Programa pasa a cubrir fundamentalmente una necesidad económica. Existe una clara conciencia de que este no es el objetivo del Programa pero, al mismo tiempo, se asume la inevitabilidad porque no existe otro tipo de colchón que pudiera amortiguar estas situaciones. Las circunstancias obligan a una transformación de la filosofía del Programa. Aunque el IMI se considera inapropiado para estos colectivos, sirve para frenar un proceso de deterioro como amortiguador de situaciones de vulnerabilidad absoluta y riesgo de exclusión social.

El tipo de trabajo social desarrollado con aquellas personas con posibilidades de acceder al mercado de trabajo se centra en la actualización en las formas y patrones de búsqueda de empleo, que generalmente han cambiado mucho en los últimos años. Otras líneas

importantes de intervención son la atención a la formación de los más jóvenes, el ocio y la atención a la escolarización de los menores.

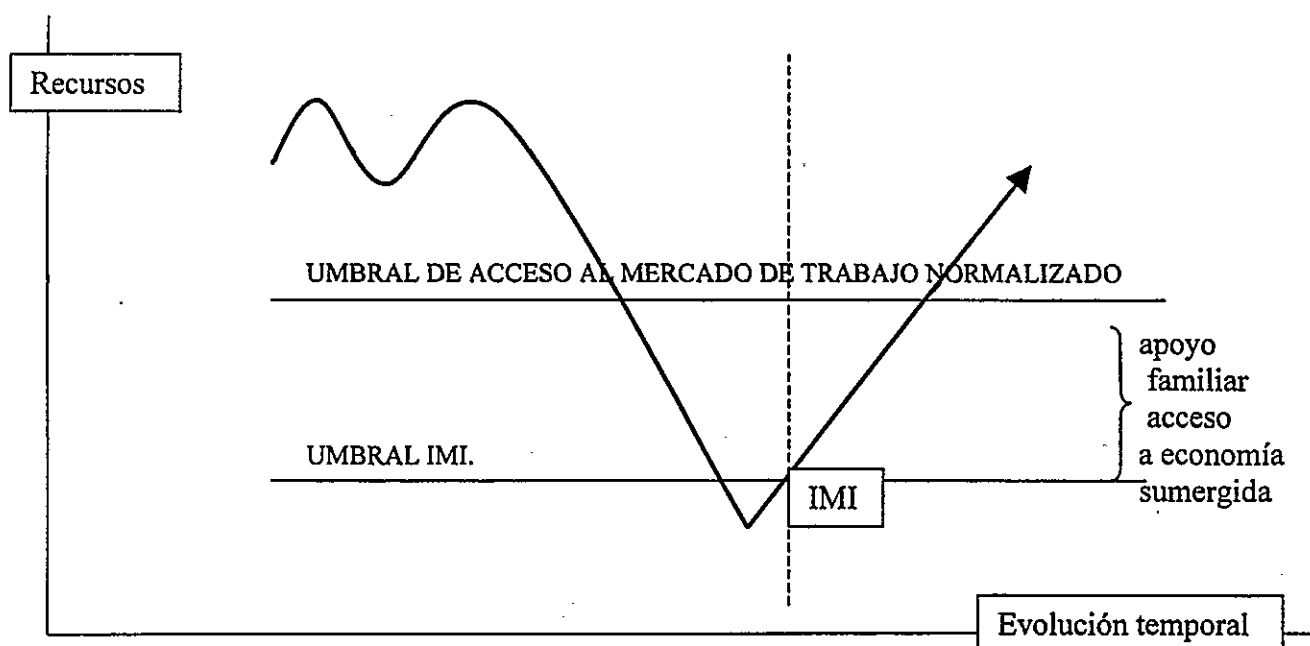
El papel del Programa es diferente según la edad o momento del ciclo vital en el que se encuentran las familias en situación de desempleo. Para aquellas más jóvenes, el IMI es una especie de 'trampolín' para su acceso al mercado de trabajo normalizado. En las más mayores de este itinerario, el IMI funciona como una garantía de ingresos de tránsito, hasta que se cumplen los 65 años necesarios para cobrar la pensión no contributiva, o hasta que los hijos se pongan a trabajar. En estos últimos hay que diferenciar entre los mayores de 60 años para quienes se trata 'sólo de esperar', y los que tienen poco más de 50 años, para los que el periodo que tiene que transcurrir hasta su posible la salida del programa IMI es largo. Esta circunstancia genera mucha ansiedad en los profesionales de los servicios sociales. Por lo general, se convierte en un proceso de renovaciones sucesivas, de búsqueda de alternativas de obtención de ingresos, al tiempo que se asume la dificultad de conseguir el acceso al mercado laboral de este colectivo.

Por otra parte es difícil hacer comprender a estas familias qué es el IMI y por qué ellos están en el programa. Generalmente no se perciben como excluidos o marginados y viven el IMI con un cierto sentimiento de humillación. Son escépticos frente a la posibilidad de que los servicios sociales les puedan proporcionar algo más que dinero y, a la vez, son exigentes y desconfían del trabajador social como 'agente de empleo'.

El itinerario prototípico dentro de este grupo sería el que se refleja en el Gráfico 6.6.

**Gráfico 6.6**

**Itinerario 'típico' en el caso de las familias con problemas de desempleo**



### iii) Familias monoparentales con responsabilidades familiares no compartidas

Bajo esta denominación se recoge uno de los grupos de mayor volumen del Programa, concretamente los hogares encabezados por una sola persona que tiene menores a su cargo (en diciembre de 1996, los adultos con menores sin pareja eran un 34,6% de los usuarios IMI). Se trata en su mayoría de mujeres que alcanzaban el 29,7% del total de usuarios en diciembre de 1996<sup>182</sup>. Es uno de los colectivos que se incorporaron al Programa desde sus comienzos. En este itinerario se encuentran sobre todo mujeres de edades intermedias que tras un proceso de separación necesitan dar respuesta ellas solas a sus responsabilidades familiares. También se incluyen madres solteras, es decir, aquellas mujeres con hijos a su cargo que no han tenido pareja que se corresponsabilice de su crianza<sup>183</sup>. Por último, otro grupo lo formarían las mujeres viudas que no han podido acceder a las pensiones de viudedad o que éstas son inferiores al baremo de ayudas del Programa IMI.

En general, se trata de mujeres con hijos a su cargo en situación de separación, divorcio, viudedad o soltería, en las que no hay un varón o éste desatiende sus obligaciones para con los hijos. En el caso de las mujeres separadas o divorciadas, media una denuncia al varón por impago de la pensión –por lo general, una exigencia para realizar la solicitud de la prestación IMI– que se le ha asignado como contribución al mantenimiento de sus hijos. La responsabilidad sobre ellos ha pasado a recaer exclusivamente en la mujer. Es posible que no exista denuncia por miedo a las consecuencias de dicha actuación como pueda ser las amenazas o agresiones, o por querer evitar que el varón tenga derecho sobre los hijos o para evitar romper definitivamente las relaciones con él. Cuando hay denuncia, la falta de agilidad en el tratamiento de este tipo de situaciones por parte de la justicia, o la imposibilidad de adoptar ninguna medida cuando el varón no cuenta con ingresos regulares, desemboca igualmente en la situación de que la mujer pasa a ser la directa y única responsable de los niños.

*Ha sido el clásico hombre que nunca ha dao un duro, porque dice que no tenía trabajo, como no había una nómina no podías coger de nada... No le ha dado nada ni cuando no estábamos separados legalmente, ni ahora que estamos divorciados. Como dice que no tiene trabajo.. Y no he ido a denunciarlo a ningún juzgao porque pa que me voy a calentar la cabeza. Es muy agresivo.. y me expongo a que venga, o me pegue, o mis hijos que vean... otra vez... o mi madre que se lleve un mal rato... Porque se que la justicia le va a decir usted le tiene que pasar... me la va a montar y no me va a dar ni un duro.. y de todo eso me lo evito. (mujer de edad media, divorciada, con dos hijos y con su madre, no en IMI)*

<sup>182</sup> En este estudio, no se han podido extraer conclusiones relevantes respecto del colectivo de varones de este grupo. Los varones de este colectivo alcanzan 4,9%.

<sup>183</sup> En 1996, un 3,1% de la población en el programa eran mujeres menores de 25 años. Cabría plantearse a modo de hipótesis que un parte de las jóvenes que se encuentran en esta situación son protegidas por la familia de origen y, por lo tanto, no cumplen los requisitos para acceder al Programa.

El origen de la ruptura familiar puede explicar diferentes itinerarios. Cuando se trata de una ruptura decidida por la mujer, hay cierta predisposición al cambio y a la reorganización de su situación vital lo que facilita el trabajo del Programa. Para las mujeres cuya situación es resultado de un proceso largo de desestructuración familiar (por ejemplo acompañada de malos tratos), la separación implica una liberación y un 'pistoletazo de arranque' hacia la búsqueda de nuevas situaciones.

Lo contrario sucede en el caso de viudedad o de abandono del varón. Una situación sobrevenida parece generar mayor angustia e inactividad a corto plazo. En una separación no querida no suele darse esta predisposición al cambio. Por lo que parte del trabajo que se va desarrollar se dirige a lograr una asunción de la situación y una orientación hacia el cambio. Es importante, en un principio, conseguir el apoyo psicológico necesario para superar la dureza de la separación y la angustia de las responsabilidades adquiridas para en un segundo momento conseguir implicación para la búsqueda de empleo y de contactos y relaciones sociales.

La edad de la mujer es un factor discriminante de los itinerarios vitales de estas mujeres. Por una parte, la propia vivencia de la situación de separación es diferente. En las más jóvenes aparece como un fenómeno más incorporado a sus experiencias vitales. En el caso de las más mayores se denota, en mayor medida, una percepción de la separación como un fracaso personal y un hecho humillante que ocultar.

De cara al acceso al empleo, las más jóvenes tienen más oportunidades y pueden completarlos con menos problemas. Las mujeres de mayor edad tienen una posición desaventajada pues o no han accedido nunca al empleo o lo han hecho hace mucho tiempo y de forma esporádica. Además tienen más dificultades y menos posibilidades en los procesos de formación.

Por lo general, las mujeres más jóvenes muestran más dinamismo y capacidad de adaptación al mundo laboral. Como consecuencia de sus bajos niveles educativos (aunque mayores que los de mujeres de generaciones anteriores) precisan procesos formativos previos antes de acceder al mismo. Por otra parte, esta misma juventud puede significar otro tipo de problemas ya que los hijos son de corta edad, lo que implica necesidad de prestar atención más intensa y mayores gastos. Necesitan contar con servicios donde dejar a los niños (guarderías, comedores o colegios). Estos recursos son escasos y costosos. Incluso pudiendo contar con los recursos económicos, sus horarios son difíciles de compatibilizar con la búsqueda y el acceso a determinados puestos de trabajo (trabajos nocturnos, horarios que no coinciden, trabajo como internas en servicio doméstico).

Para las mujeres más mayores con hijos adolescentes, e incluso mayores aunque dependientes, los problemas que se plantean son diferentes. Los hijos no demandan una atención constante, lo cual permite una mayor flexibilidad en los horarios de trabajo. No obstante, el acceso a la actividad laboral se ve dificultada tanto por su edad como por las reticencias que mantienen para acceder al mismo. Es difícil modificar sus hábitos y concepciones del trabajo como una actividad no central.

Cuando hay una fuerte motivación de partida muchas mujeres emprenden carreras formativas que las conducen a una formación básica en algunos casos y a especializaciones en

algunas profesiones otros. Generalmente en el Programa se proponen actividades formativas en las que el grado de cumplimiento de este colectivo es muy grande. A menudo, se inician actividades formativas no directamente propuestas por los servicios sociales. La decisión de emprender el camino de la formación supone aplazar conseguir un trabajo que proporcione los ingresos necesarios por lo que se vive con ansiedad.

Las ayudas familiares son cruciales para afrontar estas situaciones. Ya se ha comentado que muchas mujeres con responsabilidades familiares son acogidas por sus familias de origen. En este caso, solamente se accede al Programa cuando los ingresos de todo el hogar son inferiores al baremo. Pero además los apoyos familiares se traducen también en recursos. Por una parte, contribuyen al cuidado de los hijos, lo que facilita el acceso al empleo o a la formación. En otras ocasiones proporcionan recursos económicos o en especie (como la cesión de vivienda o comida diaria). Por último, pero no menos significativo, un fuerte apoyo que ayuda a superar problemas derivados de la separación matrimonial.

Otro factor que diferencia los itinerarios es el acceso a actividades de la economía sumergida. Como ya se ha indicado, tienen más oportunidades de acceder a puestos de trabajo en el seno de la economía sumergida que los varones, especialmente en el sector de la limpieza y la asistencia doméstica. Normalmente, son trabajos de muy pocas horas a la semana, ocasionales o irregulares. Para acceder a este tipo de trabajos son importantes los contactos en el barrio, en la parroquia o en el colegio de los hijos. Estos comportamientos ponen de relieve la fuerte solidaridad que se activa en estas ocasiones.

Como en otros itinerarios-tipo analizados, la vivienda es un factor discriminante. Si la vivienda es propia, pagada o cedida por los padres, se parte de una situación de cierta estabilidad, manteniendo un nivel de vida bajo, pero con posibilidades de desenvolverse de forma más o menos autónoma. Sin embargo, la vivienda de alquiler o pendiente de pago conduce a la acumulación de deudas que amenazan con el embargo o el desahucio.

Como ya se ha indicado entre lo que se ha denominado problemas añadidos se producen con cierta frecuencia situaciones de depresión o angustia asociadas a la separación y a la asunción de la situación. También se pueden producir problemas de enfermedad física o toxicomanías. En todos estos casos, el refuerzo del apoyo de la familia de origen es clave y son frecuentes las situaciones en las que la mujer sale adelante exitosamente. La responsabilidad sobre los hijos parece ser también un factor que precipita la salida de las situaciones problemáticas.

El acceso a recursos y prestaciones de servicios sociales y otras asociaciones depende del grado de conocimiento y adaptación a la situación. La mayor parte cuentan con la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social (en torno a las dieciocho mil pesetas cada semestre).

Los profesionales perciben que la intervención social en estas usuarias es eficaz y fructífera ya que en muchos casos entran en procesos formativos o encuentran trabajo. Se destaca que el trabajo es más fácil y gratificante, ya que se pueden producir significativos procesos de cambio. En términos generales, en este grupo, hay una fuerte motivación y una aceptación voluntaria del cambio.



El IMI constituye generalmente un mecanismo de seguridad en un momento en el que todo es inestable y novedoso en situaciones de reorganización vital. En su aspecto económico tiene en este caso la función primera de cubrir las obligaciones que debían ser abordadas por el padre de los hijos. Algunas veces, tras embarcarse en un proceso de autonomización han vuelto a entrar en el IMI, cuando se acaba el trabajo, o cuando la situación no se ha estabilizado suficientemente.

En términos generales, dentro de este gran grupo, se pueden describir básicamente tres itinerarios:

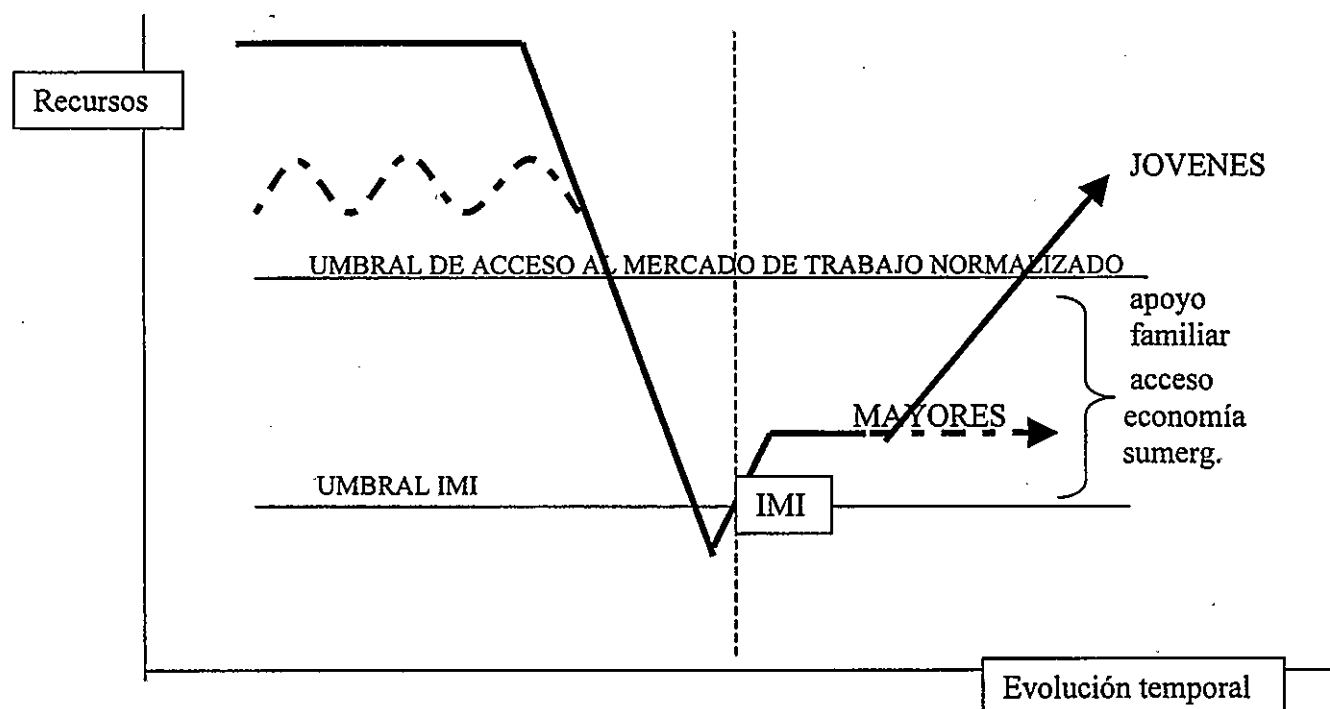
- mujeres jóvenes con hijos pequeños, cuya incorporación al mercado laboral se ve obstaculizada por el cuidado de los niños. Cuando se dispone de ayudas para ello la salida del Programa es igualmente rápida.
- mujeres jóvenes con hijos en edades intermedias, con una salida rápida del Programa.
- mujeres mayores con hijos mayores dependientes. En este caso el acceso al mercado laboral regularizado es mucho más difícil y muchas veces se mantienen durante largos períodos en el Programa. La salida suele producirse por el acceso de alguno de los hijos al mercado de trabajo.

Por último, hay que señalar otras dos vías de salida para estas mujeres a través de la integración en otros hogares que superan el baremo IMI. Una de ellas es la formación de un nuevo núcleo familiar, generalmente a través del matrimonio. Otra es una situación paradójica a la que ya se ha hecho referencia. Se produce cuando la mujer con sus hijos vuelve al hogar de su familia de origen (con sus padres) perdiendo el derecho a recibir la prestación y a participar en el Programa. Así pues, una estrategia de supervivencia puntual puede, tal como están establecidos los criterios de acceso, afectar el proceso de cambio y formación familiar.

Se puede ver un resumen esquemático de los itinerarios prototípicos en el Gráfico 6.7.

Gráfico 6.7

### Itinerarios 'típicos' en el caso de familias monoparentales con responsabilidades familiares no compartidas



#### iv) Familias multiproblemáticas

Bajo este epígrafe se incluye el itinerario que acompaña a familias que acumulan diversos problemas entre los que es difícil localizar una primera causa o condición desencadenante. Pueden confluir problemas de índole diversa como el desempleo, alcoholismo, malos tratos, toxicomanías, minusvalías, delincuencia, encarcelamiento de alguno de los miembros de la familia, hacinamiento o chabolismo, analfabetismo, salud mental o problemas de convivencia familiar. Son familias en situación de fractura social en varias de las dimensiones anteriormente señaladas: fractura familiar, laboral y comunitaria. En su mayoría forman parte de la clientela tradicional de los servicios sociales.

Con cierta frecuencia son familias plurinucleares (en términos generales, muchas de las familias plurinucleares son multiproblemáticas). Una mujer suele ser, a menudo, la cabeza de familia. En la composición familiar se combinan miembros de cualquier edad, pero lo más habitual es que el titular del IMI sea una persona de edad avanzada.

Para la supervivencia familiar, se buscan las diferentes maneras de ir combinando, y completando ingresos: algunas actividades marginales, trabajos ocasionales de muy corta duración o prestaciones de diferentes instituciones. Es posible, dada la frecuencia de problemas de salud en estas familias, que se cuente con alguna pensión de invalidez en el hogar. A menudo el elevado número de personas en el hogar significa que son más manos a traer recursos a la familia y más miembros a computar en las prestaciones públicas o privadas.

Los hijos pequeños también son un factor importante para conseguir recursos complementarios. Las familias pueden recibir algún tipo de ayudas, ya que el criterio de la protección de los menores predomina, generalmente, en los organismos que las distribuyen. En el momento en que pasan de determinada edad muchas de estas posibilidades se cierran.

En cuanto a las redes sociales de estas familias, las situaciones pueden ser muy variables. Por su propia situación, algunas de estas familias son muy conocidas en los barrios, por los servicios sociales, las parroquias o instituciones. Otras viven situaciones de aislamiento y sus únicos contactos son los que se dan en el seno del hogar.

Con cierta frecuencia son beneficiarios de viviendas públicas (en régimen de alquiler o en propiedad), lo cual facilita mantener un nivel mínimo de supervivencia. Muchas de ellas son familias que proceden de núcleos chabolistas o de zonas de realojo.

Son precisamente los que se han denominado problemas añadidos los que caracterizan esta categoría. En algunas se acumulan y solapan prácticamente todos los problemas imaginables (de enfermedad física, minusvalías, malos tratos, prostitución, toxicomanías, cárcel, accidentes, alcoholismo).

La intervención social se suele plantear como paso previo a cualquier otro llevar a cabo una terapia familiar, ya que se considera que el problema central es la propia desestructuración familiar. Desde el punto de vista de los trabajadores sociales son percibidas como familias caóticas, desestructuradas, superadas por la situación y con una carencia total de los hábitos y normas que rigen en la mayor parte de la población 'normalizada'.

La protección de los menores de estas familias es objeto prioritario de preocupación para los trabajadores sociales. Son frecuentes los problemas de fracaso, de absentismo e incluso de desescolarización temprana de los menores. En términos generales, estas familias conceden poca importancia a su formación. El Programa IMI funciona como una herramienta para presionar en la escolarización de los más pequeños al considerarlo un mínimo de obligado cumplimiento.

*Yo pedí ayudas cuando mis niños eran pequeños. Entonces sí. Casi más bien me lo concedían... siempre, ¿me entiendes?. Ahora no se qué se pensarán.. pensarán que vives... Cuando los niños eran pequeños, sí, me han ayudao siempre.. Pero cuando mis niños se han hecho grandes.. pues en fin, pues ya nada. (familia plurinuclear, no en IMI)*

El trabajo social que se plantea con estas familias –prototipo de la cronicidad en los servicios sociales y en el Programa– es a largo plazo, sobre todo orientado hacia las futuras generaciones. En general, se percibe como un tipo de trabajo social muy difícil en el que hay que manejar procesos muy complicados.

En la mayoría de los casos, son familias usuarias tradicionales de los servicios sociales con los que han tenido contacto a través de generaciones y que han recurrido tradicionalmente a sus recursos y prestaciones. Por una parte, suelen ser muy conocidas por los trabajadores sociales y por otras asociaciones y organismos que se ocupan de cubrir situaciones de necesidad. Pero por otra, estas familias conocen muy bien los diferentes recursos, los tiempos en los que hay que presentarse a cada uno de ellos o los papeles que se les va a demandar y desarrollan estrategias para acceder a ellas. Por ejemplo, acceden a los servicios sociales para

intentar conseguir cobrar la prestación IMI, a la vez que demandan alguna ayuda de emergencia para solventar endeudamientos, acuden a Cáritas o a Cruz Roja a por alimentos, al ropero o petición de ayudas económicas. Por esta razón, la intervención con estas familias es difícil y genera malestar. Muchos conocen todas las formas para poder sortear las obligaciones que se les imponen (son esquivos, no cumplen los compromisos del contrato o amenazan con no llevar los niños al colegio si se les extingue la prestación). Tienen un buen conocimiento de la capacidad de presión que tienen al publicitar sus circunstancias y, a veces, llegan a recurrir al escándalo para llamar la atención sobre su caso o para poder entrar en contacto con las autoridades políticas (quienes tienden a acceder a sus exigencias pasando por alto las decisiones y criterios de los trabajadores sociales).

*Yo llevo ya muchos años a ver... los servicios sociales... a ver no me queda más remedio... a ver ¿cuántos años llevo? pues 30 años... porque son los que tiene mi hijo. Que desde... Pues me están ayudando. Si hubiera nacido bien, pues no hubiera necesitado ayuda de nadie. Pero... a ver qué desgracia hija. (familia multiproblemática en IMI)*

*[¿Y en las parroquias no les dan ayudas?] La Iglesia solamente te da cada quince días garbanzos, alubias... todas las semanas... bueno cada quince días. Y entonces pues... y te dan una botella de aceite, garbanzos, judías, lentejas.... eso si te dan... Ya no se ni lo que hacer... He ido a Cáritas, he ido al Ayuntamiento, he ido... yo ya no se donde ir.. (familia multiproblemática no en IMI)*

Se les puede considerar dependientes de las prestaciones públicas, pero no sólo del IMI, sino de cualquier tipo de prestación asistencial. Es más, el IMI ejerce un cierto control sobre el conjunto de recursos que perciben por lo que disminuyen las posibilidades de discrecionalidad.

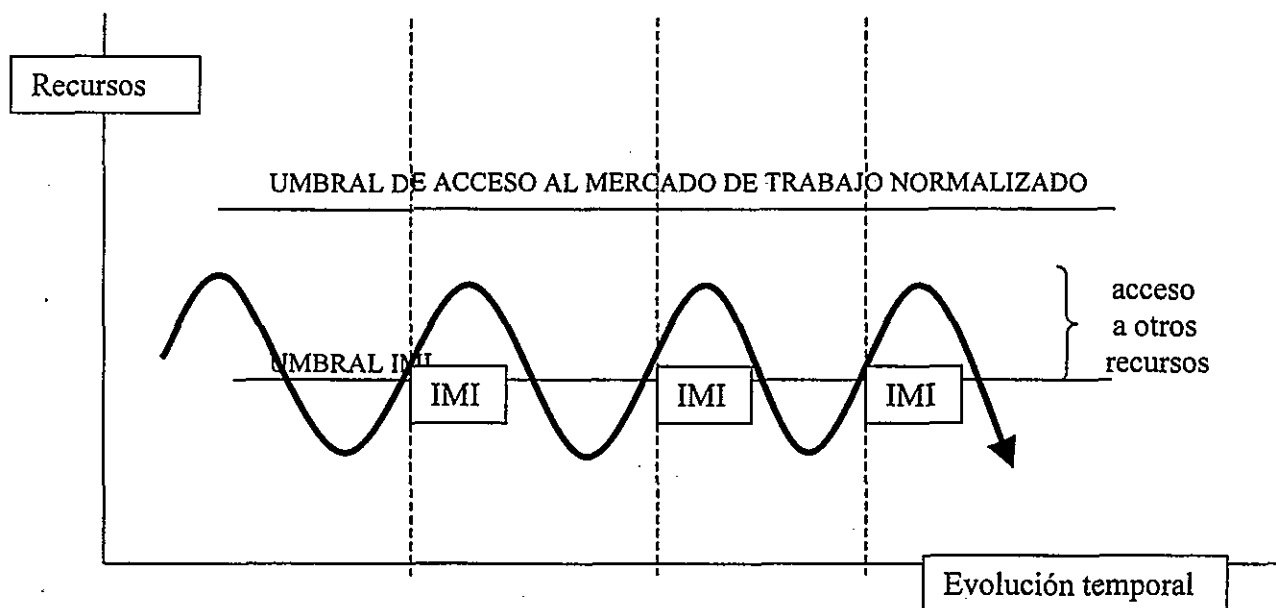
Los trabajadores sociales plantean la necesidad de establecer líneas de intervención que fomenten la salida de dicho círculo de la dependencia, así como de mayores niveles de exigencia en relación con los compromisos firmados en el contrato de integración al recibir el IMI. En cualquier caso, la prioridad de la protección de los menores del hogar es un obstáculo para la extinción de la prestación IMI.

En este itinerario, la estancia en el Programa tiene un carácter intermitente ya que se cumplen los requisitos para acceder al mismo pero el alto nivel de incumplimiento de las actividades acordadas hace que se extinga la prestación con una cierta frecuencia. En otros casos, estas mismas circunstancias inciden en estancias prolongadas o cronificaciones.

El IMI se convierte de alguna manera en un punto de engarce a través del que se coordina la intervención de otros programas o instituciones (programa de menores, familia, centros de atención a drogodependientes o grupos de alcohólicos). En estas situaciones, la coordinación del trabajo de los técnicos de lo social es fundamental. El IMI es la base del apoyo económico y la coartada para coordinar otro tipo de servicios y recursos, y conseguir finalmente una intervención multilateral y multidisciplinar. Los objetivos están orientados a mantener y frenar el deterioro económico y evitar la reproducción de la situación en las generaciones futuras. Generalmente no se persiguen objetivos relacionados con el acceso al mercado laboral.

El itinerario prototípico para el caso de las familias multiproblemáticas está representado en el Gráfico 6.8.

**Gráfico 6.8**  
**Itinerario 'típico' en el caso de las familias multiproblemáticas**



#### v) Familias gitanas

En primer lugar, hay que señalar que se trata de un conjunto de familias cuya principal característica es el hecho de pertenecer a una cultura diferente, y por lo tanto a un sistema de organización de las relaciones, de los problemas y de la supervivencia distinto. Esta especificidad cultural conlleva formas distintas de interactuar con el intragrupo y con el exogrupo (que en este caso sería la cultura paya). Algunos rasgos distintivos de estas familias se refieren a su relación con el mercado de trabajo, con la escuela, con la religión o entre géneros. Se trata de una cultura que vive en la actualidad una situación de cambio acelerado, con fuertes presiones entre la disolución de sus tradiciones y formas de vida y la aspiración a su mantenimiento. Estas particularidades están continuamente presentes en las relaciones y formas de interactuar de las familias gitanas en el seno del Programa. Es precisamente en la relación con este grupo en donde emergen con mayor virulencia las contradicciones de la concepción de la integración como un proceso único. Las demandas de integración social son una serie de comportamientos que entran en colisión con sus propias pautas culturales de integración (como por ejemplo el objetivo de acceso a un empleo normalizado). Por otra parte, hay que señalar que las familias que en este apartado se describen son sólo una parte de la población gitana madrileña. Son familias que participan de los rasgos culturales gitanos pero no son generalizables al resto de la comunidad gitana madrileña.

Resulta difícil estimar el volumen de la población gitana atendida en el Programa a partir de los datos administrativos de las Memorias de Gestión (CAM, 1996; 1997). Según los datos de las hojas de seguimiento a diciembre de 1996 (5.739 familias que llevaban más de seis meses), un 19,2% de las familias tiene como problema su pertenencia a una minoría étnica (por lo que no se encuentran aquellas familias gitanas en las que su pertenencia a esta minoría no se ha considerado un problema). Tras este dato no sólo se encuentran familias gitanas sino también todas aquellas que pertenezcan a otra minorías étnicas. Y tampoco se incluyen aquellas familias gitanas que llevan menos de seis meses en el Programa.

La actividad laboral de las familias gitanas se desarrolla preferentemente en una serie de 'nichos ocupacionales', unos de forma regularizada y otros de forma sumergida. Las ocupaciones a las que se dedican son principalmente actividades a las que se han dedicado tradicionalmente como la venta ambulante, el 'chararreo' y en algunos casos, trabajos relacionados con la construcción. Muchas de estas actividades que permitían la subsistencia han perdido su capacidad de generar recursos. Otras actividades en las que las familias gitanas se habían especializado tradicionalmente, en especial de tipo artesanal como la calderería o la cestería, han desaparecido.

Su actividad cotidiana se desarrolla en estas condiciones de precariedad laboral, obteniendo diariamente lo necesario para la supervivencia y obteniendo apoyos de las redes étnicas (en especial el linaje patrilineal) cuando no lo consiguen. Pero es significativo observar que, por lo general, no se consideran a sí mismos parados (no 'están' parados), muy al contrario están muy activos en el logro cotidiano de su supervivencia. El hecho de buscar trabajo en el mercado laboral normalizado, a través del INEM y de los mecanismos que normalmente usa la población paya resulta algo ajeno. Sellar la demanda de empleo o acudir a cursos de inserción laboral, requerido por el IMI, se convierte muchas veces en un trámite por el que deben pasar para recibir la prestación. De cara al cumplimiento de sus obligaciones, buscar trabajo es 'estar apuntado al INEM' y desempeñarían un puesto de trabajo 'si se lo dieran'.

*Mi marido se levanta a las siete o las ocho y se va a Mercamadrid... antes no le dejaban pasar... dejaban a quien iba con tarjeta [...] Porque si no tuviera... se tenía que despertar a las cuatro la mañana. Ahora no tiene problemas porque tiene la tarjeta. Y coge lechugas... coliflores... lo que vea... barato porque si emplea por ejemplo cinco mil pesetas, para llevarse dos, tres, cuatro, para comer... ese día... vamos a los rastrillos, al de Tetuan, a otro (familia gitana en IMI)*

Se considera a la familia como una unidad productiva en su totalidad. En ella todos los miembros colaboran y todos cumplen un papel productivo, interdependiente y complementario. A menudo, conviven en el mismo hogar, o por lo menos próximamente, dos generaciones de adultos todos implicados en las mismas actividades económicas.

Las formas de integración gitanas en estos nichos ocupacionales requieren de aprendizajes diferentes a aquellos demandados en otros puestos de trabajo. Por todo ello su acomodación al sistema escolar es costoso. El sistema escolar es usado por este grupo con finalidades distintas y, además, en tiempos diferentes. La LOGSE y su imperativo de escolarización hasta los 16 años choca frontalmente con este grupo, en el que a partir de los

catorce años los niños y, sobre todo, las niñas son sacados de las aulas para ayudar en la unidad productiva familiar y para evitar la convivencia prolongada de ambos sexos en los mismos espacios. Hasta esta edad la gran mayoría de los niños gitanos están escolarizados<sup>184</sup> aunque su asistencia sea irregular y el 'fracaso escolar' esté muy extendido. Desde el Programa IMI se procura conducir hacia los cursos de garantía social a los niños que no han cubierto la escolarización obligatoria aunque se producen resistencias para acogerlos en dichos programas.

La composición familiar es generalmente plurinuclear, con un elevado número de hijos además de otros componentes de la familia extensa (en muchas ocasiones tíos o sobrinos). La forma familiar más frecuente es la que consta de dos núcleos familiares: abuelos, padres y nietos y algún otro núcleo familiar y otros parientes (por ejemplo, un hermano con sus hijos, o algún sobrino). Se localizan también algunos casos de mujeres (solteras o viudas) gitanas con hijos<sup>185</sup>, así como madres viudas que residen con alguno de sus hijos y su familia. Su composición es cambiante pues los miembros se desplazan habitualmente entre los hogares familiares. Además de la boda por el rito gitano, cada vez es más frecuente que los jóvenes se 'escapen' con alguien de su elección, por lo que son considerados como matrimonio. Todo lo cual hace que la composición familiar sea difícil de determinar. Para un programa como el IMI pensado para núcleos familiares con una relativa estabilidad y regularizados legalmente, esta composición variable del hogar y las alianzas no regularizadas oficialmente se convierten en una fuente de problemas. A menudo, se carece de una idea aproximada de cual es la composición de las familias a las que se atiende (sobrinos o primos que van y vienen, hijos que se marchan con un hermano del padre, niños no empadronados, una misma persona con documentos diferentes, nacimientos o bodas no registrados, personas empadronadas que no residen o varios empadronamientos de una persona)<sup>186</sup>.

Los trabajadores sociales señalan que la edad del cabeza de familia marca diferencias en cuanto a las actitudes hacia el Programa y hacia las instituciones de la sociedad paya. Así, por ejemplo, generalmente, las familias de progenitores más jóvenes se encuentran generalmente más integradas en la sociedad paya, tienen niveles formativos más altos y un mayor interés por la escolarización de los menores. Los más mayores, están más apegados a sus tradiciones y valores y encuentran más dificultad en modificarlos.

La presencia de tres generaciones en cada unidad familiar es frecuente, por lo que siempre hay niños pequeños que cuidar. Aunque cada vez está más extendido llevar a los hijos a las guarderías e incluso dejarlos allí a la hora de comer, y lo mismo ocurre con el comedor del colegio (circunstancias que encuentran importantes reticencias). Estos cambios

---

<sup>184</sup> Para muchos profesionales éste puede considerarse el gran éxito del programa IMI con la población gitana.

<sup>185</sup> Dadas las dificultades del control de la composición familiar esta circunstancia habría que comprobarla. Se señala aquí los datos que figuran en los expedientes IMI.

<sup>186</sup> Cuando se le preguntó a una de las mujeres gitanas entrevistadas, cuando se le pregunta cuántos hijos del hijo con el que reside vivían en la casa, respondió que 'cinco o seis'. Esta imprecisión no parece obedecer a un desconocimiento real de número sino más bien podría deberse a un intento de recordar cuántos están registrados o figuran en los expedientes de los servicios sociales.

en el cuidado de los niños facilitan una mayor dedicación de las mujeres a actividades laborales.

Las redes étnicas, más concretamente las que se configuran dentro de los linajes, funcionan como un colchón de seguridad y apoyo constante. En algunos municipios y distritos se produce un cierto grado de integración en la sociedad mayoritaria, especialmente cuando la vivienda está ubicada en zonas que no concentra población gitana de realojo. Se puede comprobar una importante diferencia entre los gitanos que viven en casas de realojo en las que se concentran entre sí y los que viven en ámbitos mixtos (payos-gitanos).

Un elemento a considerar es la expansión que ha tenido entre los gitanos la religión pentecostal o evangelista ('aleluya' o 'el culto') que se ha difundido con notorio éxito y arraigo entre los gitanos españoles especialmente desde el final de los años ochenta<sup>187</sup>. Muchos de ellos acuden diariamente a la Iglesia y son grandes devotos con un cumplimiento estricto de sus normas y mandatos. Esta práctica se convierte en un eje fundamental de identidad. Generalmente se puede observar diferencias externas y de comportamiento de los más practicantes como una imagen más cuidada o mayor rigurosidad en la escolarización de los menores.

La vivienda es uno de sus principales problemas. Si bien algunos están habitando en casas de realojo y en vivienda pública, todavía quedan importantes núcleos chabolistas. Muchos han sido censados por el Consorcio para el Realojo de la Población Marginada y, por lo tanto, pueden esperar la concesión de una nueva vivienda. Pero permanecen y se crean nuevos núcleos que no tienen reconocimiento, por lo que no pueden acceder a vivienda pública. En estos casos se plantean incluso dificultades burocráticas para acceder al IMI ya que no es posible empadronarse en dichos asentamientos ilegales. Otro importante grupo es el de aquellas familias que han ocupado viviendas, cuando estas han sido abandonadas o no ocupadas por sus dueños.

Son frecuentes entre la población gitana del Programa los que se ha denominado problemas añadidos. Una gran parte de estos problemas se relaciona con la salud. Las condiciones de vivienda y alimentación en la que se desarrollan la mayor parte de sus vidas tiene como consecuencia frecuentes enfermedades (muchas de ellas crónicas), así como una esperanza de vida muy inferior a la de la población paya.

El problema del analfabetismo y la falta de formación es otro de los elementos que vienen a caracterizar la situación de este colectivo. Ya se ha señalado que las habilidades demandadas para realizar las actividades laborales a las que acceden son muy diferentes de las que oferta la formación reglada. No obstante, se está consiguiendo la escolarización básica de la mayor parte de los niños gitanos y la alfabetización de un sector importante de los adultos. En la escuela los problemas fundamentales que se plantean son el temprano abandono escolar, el absentismo y los niveles del 'fracaso escolar'. Los adultos también acuden a algunos cursos,

---

<sup>187</sup> Se estima en torno al 50% el porcentaje de gitanos que acuden en la actualidad a los cultos aleluyas de la Iglesia pentecostal; bien como conversos, como simpatizantes, o bien, caso de los niños, como acompañantes de los adultos, hasta que su mayoría de edad les permita recibir el bautismo (Presencia Gitana, 1990:123).



aunque las reticencias a hacerlo son muy fuertes. Se han creado cursos de carpintería, de venta ambulante, de cultura general o de convivencia familiar.

Las interacciones entre los trabajadores sociales y las familias gitanas en el seno del Programa se pueden denominar de fuerte desconfianza mutua<sup>188</sup>. El supuesto de que el trabajo social ha de basarse en la confianza y conocimiento de la situación social, familiar y económica de la población usuaria es difícilmente alcanzable con este colectivo de población. Sin embargo, se producen importantes diferencias entre los contextos de interacción interacciones. El trato y el nivel de confianza que se alcanza es mayor en los Proyectos que en las entrevistas individualizadas con el trabajador social de zona en su despacho.

La percepción de los profesionales es la de que este colectivo es uno de los más cronificados en el Programa. Hay un fuerte temor de los servicios sociales a que se produzca una acomodación, una estancia prolongada en el mismo que sea difícil de extinguir.

*El colectivo que más tiempo lleva en IMI son los gitanos, es un colectivo muy difícil de trabajar, es un colectivo además que es muy difícil de extinguir el IMI porque no tienen ingresos demostrables, pero tampoco hay posibilidades de que se incorporen al mercado laboral normalizado y son los que llevan dos trienios, desde que se creó el IMI ¿no?. La mayoría de los gitanos, desde que se creó el IMI llevan en el IMI y siguen en el IMI. (TS2)*

Es el colectivo que acudió y se incorporó antes al Programa. Lo hizo casi como estrategia grupal, no individual. Para ello, fue muy importante la publicidad que hicieron el Consorcio y los mismos centros de servicios sociales. Esta avalancha inicial se fue frenando y disminuyó el número de familias gitanas que se fueron incorporando a medida que se desarrolló el Programa. En especial, se produjo un importante descenso de la población gitana en el IMI con la modificación del decreto de 1992 (Decreto 21/92 de 24 de abril)<sup>189</sup>.

Además, las reincorporaciones al Programa de este colectivo son frecuentes. La extinción es frecuente, motivada tanto por el temor profesional a la cronificación como por el elevado grado de incumplimiento de las contraprestaciones. Aunque pasado el plazo de penalización, lo vuelven a solicitar y de nuevo se inicia el proceso. Las entrevistas en el despacho se acaban convirtiendo en un 'tira y afloja' con propuestas de actividades que son esquivadas y, aunque sean finalmente aceptadas, su cumplimiento posterior es irregular. Estos procesos son largos y costosos y acaban por preocupar a los profesionales del trabajo social que, además, acaban percibiendo ciertas presiones en el momento en el que una familia lleva demasiado tiempo en el Programa.

---

<sup>188</sup> Ésta se manifiesta frecuentemente en el uso de un discurso bastante fijo y cerrado con cualquier representante de la cultura paya, ya sea el trabajador social, el educador, el alcalde o, incluso, el entrevistador. Se pueden encontrar amplias demostraciones de esta desconfianza mutua, como por ejemplo la frase de un varón gitano en una entrevista con la trabajadora social "¡Cómo sois!... Siempre pensando que os engañamos..." (OBS206)

<sup>189</sup> Esta modificación se centró en el cómputo de una cuantía fija (el máxima que puede percibir una persona sola) cuando se declara una actividad de economía sumergida. Implicó un importante recorte en la cuantía en aquellas familias que tenían algún tipo de ocupaciones sumergidas y fundamentalmente afectó a los que se dedicaban a la venta ambulante, por lo tanto a la población gitana. Desde entonces la declaración de estas actividades ha ido disminuyendo hasta casi desaparecer (no solo en este colectivo, sino en todo en su conjunto). A pesar lo cual, aquellos usuarios que lo hicieron en algún momento -por lo que están reflejadas en el expediente IMI- no han podido modificarlo ya que no se han admitido las declaraciones en las que se reseñaba el abandono de estas actividades. Así, los usuarios hablan del 'código' como marca indeleble, imposible de eliminar, aunque las circunstancias cambien.

*Nos dijeron que nos daban cinco mil pesetas por cada uno. Nos daban quince y luego cuando nació la niña... como estaba sin empadronar la empadroné y nos dieron 20 un mes y al otro mes nos lo quitaron. Nos enviaron la carta que nos la quitaban que si queríamos echarla otra vez que teníamos que ir a un abogado y ir a juicio, que luego a lo mejor nos la daban... y por 15 mil pesetas pues la verdad es que no ha merecido la pena. Dijimos bueno dejamos pasar el tiempo y a ver si la podemos volver a echar. Y ahora con todo esto del suegro ni lo hemos podido volver a echar. (familia gitana, sin IMI)*

Tanto los trabajadores sociales como los usuarios usan estratégicamente las extinciones y, por ejemplo, se calcula cuándo extinguir la prestación para que con la reincorporación se pueda hacer presión hacia la escolarización o para volver a iniciar el proceso desde el principio tras una reincorporación. Las extinciones con estas familias gitanas suelen ir acompañadas de fuertes quejas, reclamaciones y recursos.

En términos generales las familias gitanas están muy bien informadas de los requisitos y demandas asociados al IMI y de los comportamientos y actitudes que implican. Se puede decir que existe una especie de 'cultura IMI'<sup>190</sup> que se transmite de unos a otros y les proporciona la información que necesitan para desenvolverse. Así, conocen los documentos que tienen que aportar<sup>191</sup>, cuándo hacerlo, dónde se piden, las diferentes formas de ser de los trabajadores sociales o los baremos que les corresponden. En poblados, o en barrios de realojo, la información fluye con gran rapidez.

Además, se suele acceder a otras prestaciones de instituciones y asociaciones que las ofertan (a menudo, las prestaciones por hijos a cargo de la seguridad social). En la actualidad, las familias gitanas comienzan a hacer uso de los servicios sociales de forma diferente a la mera búsqueda de prestaciones y solicitan otros recursos. Por ejemplo, se está extendiendo el uso de guarderías y comedores, o la solicitud de asistencia de un abogado o un psicólogo.

La intervención social con la población gitana se centra especialmente en la escolarización de los menores y, desde los servicios sociales, se lleva un control cercano de la asistencia escolar en estrecha coordinación con las escuelas. Como ya se ha indicado, por lo general los padres ofrecen mucha resistencia a que sus hijos permanezcan en la escuela más allá de los catorce años, lo que entra en contradicción directa con la legislación educativa actual (LOGSE). La población gitana ha aprendido el interés de los trabajadores sociales en que los niños acudan a la escuela por lo que lo usan a veces como forma de presión... ("si me quitáis el IMI retiro a los niños del colegio..."), aunque en términos generales la escolarización de los menores, de una u otra forma, aparece como práctica habitual.

Por otra parte, se han conseguido avances en la intervención social en lo que referente a la alfabetización de los adultos, a pesar de ser un proceso lento y costoso. Un problema frecuente es la coincidencia de los horarios con los de las actividades laborales que llevan a

<sup>190</sup> En el capítulo 5 se ha hablado de 'cultura IMI' referida al tipo de actitudes y valoraciones a inculcar tanto en la población general como entre los profesionales, necesaria para un buen funcionamiento del Programa. En este caso, tiene un contenido distinto ya que se refiere a las actitudes y conocimientos de los usuarios sobre el funcionamiento del Programa. No se trata de algo exclusivo del colectivo gitano en IMI, sino, como se verá más adelante es algo que han adquirido y manejan un buen porcentaje de usuarios del Programa.

<sup>191</sup> En una de las entrevistas observadas, por ejemplo, una familia gitana llevó el justificante del padrón a la trabajadora social. Cuando le preguntó por qué llevaba ese papel respondió que se lo habían mandado a un primo suyo y que por si acaso... (OBS74)

cabo, por lo que en muchas ocasiones falta la implicación necesaria para que el proceso sea exitoso.

Otra de las tareas de la intervención es lograr una cobertura de mínimos de adaptación social que se relaciona con la regularización de los papeles de todos los miembros de la unidad familiar (encontrándose, a veces, resistencias por parte de las familias), la vacunación y el control sanitario de los menores, el control de los embarazos, la planificación familiar (otra de las áreas que provoca resistencias), prevención de endeudamientos, así como una tentativa redefinición de los roles familiares tradicionales de las familias gitanas (que el varón se haga responsable del hogar, que la mujer participe en actividades sociales, que se implique en estructuras más participativas, que acuda a aulas mixtas).

Los trabajadores sociales consideran que se consigue poco en relación con la entrada en el mercado laboral normalizado, pues predomina una asunción de que su inclusión en actividades no normalizadas es difícil de cambiar.

En las actividades en torno a la percepción del IMI se producen importantes choques entre los patrones de respeto y jerarquía predominantes en la cultura gitana y los que se emplean en los cursos y actividades. La jerarquía intersexual, la de los patriarcas, las personas de más edad, pesa en el desarrollo de actividades que parten del tratamiento igualitario de todos los alumnos que participan. Estos choques han llegado a producir, en ocasiones, algunos conflictos interpersonales en el seno de las familias gitanas.

Desde la perspectiva de la intervención social se considera que en torno al papel de la mujer es donde se están produciendo cambios importantes en la cultura gitana. Se trata de un choque cultural que se hace especialmente palpable en el establecimiento de actividades y contraprestaciones a la participación en el IMI. El papel dependiente de la mujer gitana choca frontalmente con los valores de igualdad que poco a poco van extendiéndose entre la sociedad mayoritaria, de forma que la organización intersexual de los roles en la población gitana, por lo general, es considerada negativa entre los trabajadores sociales.

El trabajo social se orienta con frecuencia a la producción de un cambio de valores en relación con los roles sexuales, la formación de las mujeres o la distribución de las responsabilidades domésticas. Desde los centros de servicios sociales se presta una especial atención a esta 'resocialización' de las mujeres gitanas, insistiendo en la importancia de elevar su nivel educativo, cambiar su mentalidad y conseguir su participación social. De cara a las generaciones futuras se otorga importancia, aparte de a la escolarización de los niñas al ambiente familiar, en especial a la relación mujer-madre. Por otra parte, y dada la especialización de las mujeres en la relación con los servicios sociales, son las más cercanas y las más motivadas para llevar a cabo actividades y emprender procesos formativos. Las actividades, cambios e intervención con las mujeres gitanas son para los trabajadores sociales uno de los principales logros en el seno del Programa IMI. Se ha conseguido que participen en cursos y que muchas mujeres se comprometan en procesos formativos<sup>192</sup> y que realicen

---

<sup>192</sup> Estas mujeres llegan a mostrarse orgullosas de su éxitos escolares (especialmente las más jóvenes). Así, muestran sus calificaciones escolares, sus resultados o sus avances.

demandas de participación. Se va consiguiendo que lleven a los hijos tempranamente a las guarderías, que participen en grupos de debates o en proyectos de integración.

No obstante, la decisión de la mujer gitana de dar el paso de la integración en la sociedad mayoritaria es arriesgado puesto que no tiene posibilidad de vuelta atrás (no tanto en los varones a los que se les permite más fácilmente 'ir y venir'). Muchas mujeres se encuentran con un problema cuando tras 'dar el salto', formarse y no comprometerse en un matrimonio, ven bloqueado el paso de la inserción laboral y tampoco pueden retornar al estilo de vida gitano que han abandonado (en especial, ven vedada la posibilidad de contraer un matrimonio gitano). Generalmente la situación es diferente en el caso de los varones, quienes pueden embarcarse en procesos diferentes a los preestablecidos por la tradición y, en caso de fracaso, encuentran la posibilidad de regresar al seno de sus grupos y tradiciones.

Muchos de los recursos y actividades que se ponen en marcha en la intervención social están exclusivamente destinados a los gitanos. La razón que se aduce para esta segregación está en la escasez de recursos adaptados a esta población por lo que cuando se dispone de alguno, desde los servicios sociales se deriva rápidamente a la población gitana. Algunos profesionales recomiendan una orientación hacia recursos mixtos pues sería una herramienta frente al discurso victimista que normalmente caracteriza a esta población al ponerse en contacto con otras personas que están en situación similar o incluso peor, y que no pertenecen a su etnia.

En términos generales, el trabajo con este colectivo se considera difícil. Hay una percepción de que el proceso es circular, sin muchas oportunidades de romperlo y sin perspectivas de futuro. No se confía en que haya proyectos de intervención u objetivos que produzcan resultados positivos. Las actividades que les motivarían no tienen salida, lo que se les ofrece no les motiva, la influencia que se puede ejercer es muy pequeña en relación con su contexto diario, y la intervención genera frecuentemente nuevos desarraigos.

Es difícil conseguir un cambio (objetivo del Programa) cuando no se desea cambiar y cuando lo que se intenta modificar son elementos sustanciales que constituyen estrategias de supervivencia y una fuente identidad. Ambos elementos, por lo tanto, no son susceptibles de ser modificados con una 'entrevista' en el despacho. Las familias gitanas para acceder a la prestación transforman aquello que sea menos costoso para su forma de vida y, en ocasiones, se simula un cambio. Esta ambición y disparidad de objetivos provoca gran frustración en los profesionales encargados de la intervención con esta población.

Como se ha indicado, en el trabajo orientado a este colectivo se ponen de relieve las contradicciones del objetivo de la integración. Mientras por una parte se invita a recuperar y ensalzar su propia cultura, por otra se requiere la transformación de las principales raíces de sus costumbres y hábitos para posibilitar una integración en la sociedad paya. Generalmente, tienen éxito aquellos proyectos que parten de situaciones y formaciones que les son útiles en los nichos ocupacionales en los que ya están inmersos.

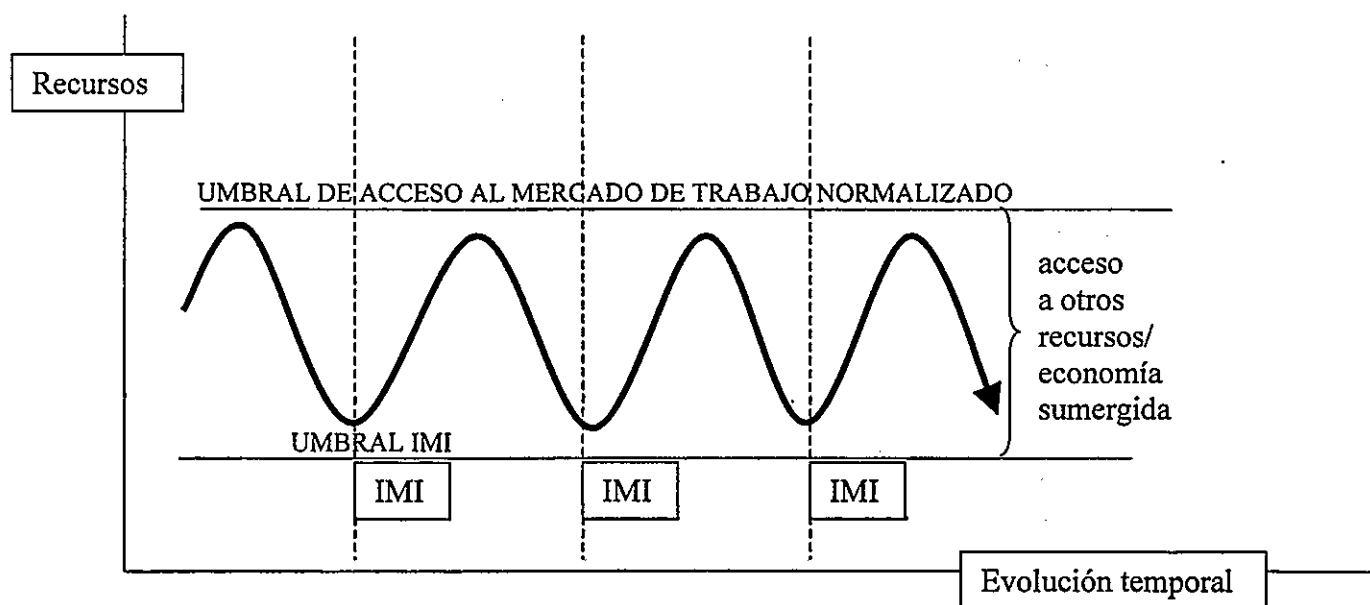
Se puede considerar que las familias gitanas están adoptando una estrategia de 'integración selectiva' (Gaviria, Laparra y Aguilar, 1995) es decir, de integración en aquello que les resulta beneficioso (prestaciones y, en algún sentido la escuela). Su estrategia más habitual es la de realizar demandas crecientes lo que provoca rechazo por parte de los

trabajadores sociales y la sociedad en general. La interpretación que se hace es que se ponen en contacto solamente para acceder a beneficios (prestaciones o vivienda pública), pero que eluden sus obligaciones o responsabilidades. Otros usuarios del Programa repiten con frecuencia este tipo de argumentos.

Así pues, es precisamente este colectivo el que viene a reunir todas las características que provocan mayor angustia entre los trabajadores sociales. Son procesos lentos, con dificultades para encontrar colaboración y motivación, las actividades sumergidas no declaradas se encuentran muy extendidas y el trabajador social sufre presiones tanto si permanecen demasiado tiempo en el Programa como si extingue la ayuda. Todas estas circunstancias generan importantes tensiones en este colectivo de profesionales.

En el caso de la minoría gitana, el itinerario más frecuente que se puede describir es el de las entradas y salidas intermitentes en el Programa, o su larga estancia en el mismo, alternándola y compatibilizándola, en muchos casos, con los ingresos obtenidos de la economía sumergida o de otras prestaciones económicas. De una manera gráfica se puede plasmar este itinerario prototípico como se muestra en el Gráfico 6.9.

**Gráfico 6.9**  
**Itinerario 'típico' en el caso de las familias gitanas**



#### *vi) Inmigrantes y extranjeros*

La población inmigrante regularizada ha tenido la posibilidad de incorporarse al Programa desde el cambio de legislación de acceso a los servicios sociales de la Comunidad de Madrid en 1994<sup>193</sup>. Esta incorporación al Programa IMI ha sido de número reducido si se

<sup>193</sup> La Ley 7/1994 de 6 de julio modificó el artículo 2 de la Ley 11/84 de Servicios Sociales, que excluía de la atención de los servicios sociales a las personas extranjeras.

compara con el volumen de población inmigrante en esta Comunidad y que consecuentemente se esperaba recibir. Este colectivo suponía aproximadamente un 5% de las familias en el Programa (CAM, 1997a). Durante el período de octubre 1994 a diciembre 1996 se han beneficiado del IMI 525 familias inmigrantes del total de 26.813<sup>194</sup>. El principal incremento se ha producido en el último año en el que el número de familias inmigrantes casi se ha duplicado (en enero de 1996 las familias inmigrantes suponían un 2,4% de la población en IMI para alcanzar un 5% en diciembre de ese mismo año (CAM, 1997a; 1996a).

La necesidad de obtener el permiso de residencia, con las dificultades que supone conseguirla (tener un contrato de trabajo), es una de las causas por las que el número de inmigrantes regularizados en condición de acceder al Programa sea poco voluminoso y en situaciones menos dramáticas que los no regularizados.

En términos generales, los inmigrantes no han accedido masivamente a las prestaciones públicas como se temía (y frente a lo que se previno) en la puesta en marcha del Programa. Además los que lo han hecho salen más rápidamente del Programa<sup>195</sup>.

Los lugares de procedencia de las personas que han accedido al Programa son Marruecos (en un 39,3% de los inmigrantes en IMI en 1996), latinoamericanos (un 21,7%) y portugueses (11%). Por sexo, los titulares son en un 61% varones frente al 39,1% que son mujeres y son mayoritariamente jóvenes (73% tienen entre 25 y 44 años) (CAM, 1997a). Las formas familiares que predominan son 'adultos con menores a su cargo, sin pareja' (37,5%) en su mayoría mujeres, y parejas con menores (29%); las personas solas representan el 26,3% de la población extranjera en IMI. Hay hogares en las que uno o más de sus miembros tienen regularizada su situación mientras otros permanecen aún sin legalizar.

La mayor parte de los inmigrantes son jóvenes o con edades intermedias, y en aquellos casos en los que hay menores en el hogar, estos suelen ser de corta edad. Esta circunstancia plantea para sus padres grandes problemas a la hora de buscar trabajo o de mantenerlo. Cuando acceden a una guardería subvencionada o cuando los niños se encuentran en edad escolar, se precisa hacer coincidir los horarios de ambas obligaciones, no siempre posible, especialmente en el tipo de trabajos a los que se dedican (muchas veces con horario nocturno, o entrada muy temprana).

<sup>194</sup> Hasta enero de 1996 habían pasado 212 familias (hasta esa fecha en el Programa se habían incorporado 23.748 familias). En el período que transcurre entre enero y diciembre de 1996, los extranjeros incorporados son un 6,9% de las familias que se han incorporado al Programa en ese período y 1,9% de los conjunto de los beneficiarios del Programa desde enero de 1990.

Para acceder al Programa, la población extranjera tiene problemas en relación con el requisito de empadronamiento. En muchas ocasiones no se puede conseguir la documentación necesaria para que se empadrene la familia o alguno de sus miembros. En otras los trámites para su obtención se dilatan en el tiempo. Los trabajadores sociales de los centros de servicios sociales han debatido sobre la forma más adecuada de justificar la residencia en el caso de los inmigrantes. Mientras unos piensan que en caso de falta de empadronamiento basta con un informe social, otros opinan que sería preciso que otras instancias aporten documentación que acredite la residencia, dejando los informes sociales para casos excepcionales (Ayuntamiento de Madrid, 1996). En la actualidad depende de cada trabajador social, unas veces se pide una declaración jurada y otras se piden más justificantes, por lo que todo el proceso se ralentiza.

<sup>195</sup> Un argumento que ayuda a comprender la paradoja de que el inmigrante en condiciones peores que otros grupos sociales se adapte mucho mejor y más rápidamente puede ser que "el inmigrante desea integrarse plenamente en el modo de trabajo dominante, bien porque desea adaptarse a la sociedad receptora para permanecer ya en ella, bien por que desea volver a su país de origen pero viene dispuesto a hacer las Américas, es decir, a ganar mucho y pronto. A diferencia de esto el gitano busca justamente lo contrario, mantener su modo de vida distinto del dominante" (Fernández Enguita, 1996:22).

Otro argumento que proporcionan los responsables del Programa es la labor de filtro que las organizaciones que trabajan con la población inmigrante han hecho para que no se solicite.

*Trabajé antes en un restaurante, en hostelería, pero con los niños no puedes trabajar en hostelería. El horario de hostelería es por la tarde o noche o vas rotando... no es un horario estable. Lo dejé porque estaba embarazada y ya no me renovaban en contrato y cobré paro (un año) y luego el subsidio de desempleo (otro año). Luego empezó el IMI... (mujer inmigrante peruana, con dos hijos, en IMI)*

Los trabajos a los que suelen acceder los inmigrantes no difieren mucho de aquellos a los que se incorpora el resto de la población IMI: servicio doméstico en el caso de las mujeres (a diferencia de otras mujeres, con frecuencia trabajan como internas), construcción y venta ambulante en el de los varones. En algunas ocasiones desempeñan también puestos de trabajo relacionados con el comercio y hostelería, especialmente bares y restaurantes. Muchos de estos trabajos se caracterizan por su baja cualificación y por su dureza.

En estos puestos de trabajo se acumula la población, concentrándose en el peldaño más bajo de la estructura de las ocupaciones, con sueldos bajos, peores condiciones y frecuentemente sumergido. Esto hace que se desate una fuerte competencia por estos trabajos, convertidos también en escasos, y de lugar a reacciones de rechazo, racismo o xenofobia hacia la población extranjera por parte del resto de la población usuaria del Programa.

Las personas inmigrantes o extranjeras suelen contar con amplia experiencia laboral, habilidades y gran predisposición al aprendizaje para desarrollar diferentes puestos de trabajo<sup>196</sup>. A pesar de ello hay un importante porcentaje de los inmigrantes que tienen altos niveles de formación e incluso, estudios universitarios. No obstante, se encuentran grandes diferencias formativas en este colectivo tan heterogéneos (diferencias muchas veces asociadas al área geográfica de procedencia) ya que se combina también con un alto porcentaje de analfabetismo. La principal deficiencia de todos aquellos no castellano parlantes se relacionaría con el aprendizaje de la cultura y lengua españolas, por lo que las asociaciones y entidades ofertan cursos de este tipo a la población inmigrante.

Por lo general, los beneficiarios del IMI de este itinerario tienen algunos ingresos que no llegan a cubrir el baremo IMI y que proceden de actividades laborales (frecuentemente irregulares). Hay un colectivo que está cobrando o ha cobrado prestación o subsidio de desempleo pero que es insuficiente para su mantenimiento (por debajo del nivel marcado por el baremo IMI). En general, como se ha dicho, la participación de este grupo en el mercado de trabajo regularizado es mayor ya que es un requisito imprescindible para conseguir los permisos de residencia y, por lo tanto, participan también más de las prestaciones y subsidios de desempleo.

Los apoyos familiares en el grupo de personas extranjeras y emigrantes funcionan en sentido contrario que en el resto de la población del Programa. Generalmente no sólo no reciben ayuda de las familias sino que, muchas veces, tienen que ahorrar parte de su salario para poder enviárselo. La inmigración es muchas veces el resultado de una estrategia de supervivencia familiar y de diversificación de riesgos, según la cual uno o varios de sus miembros consigue medios de subsistencia en el extranjero para el mantenimiento del

---

<sup>196</sup> Hay que recordar que son, la mayoría de las veces, las personas más hábiles, con más iniciativa y arrojo, las que toman la decisión de emigrar.

conjunto familiar en el lugar de origen. En este contexto se comprenden la planificación de ingresos y gastos de los inmigrantes y por qué desde esta estrategia el acceso a una prestación pública de subsistencia mínima no tiene sentido. Sí la tiene en momentos de dificultad cuando se accede a puestos de trabajo, se está enfermo o se ha sufrido un accidente para mantener los mínimos vitales y posteriormente acceder a un puesto de trabajo que les ofrezca los recursos para sobrevivir y ahorrar simultáneamente. En otras ocasiones hay un planteamiento de futuro de permanecer en este país, se produce el reagrupamiento familiar o se trata de refugiados que no pueden regresar a sus países. Las estrategias de supervivencia de estas situaciones se centran en mayor medida en el contexto de acogida.

El apoyo de redes sociales más amplias que las familiares es especialmente importante en estos colectivos. Los grupos nacionales o étnicos ofrecen una red de acogida que funciona incluso en la forma de llegar a nuestro país. Por otra parte, la formación de asociaciones de defensa de sus intereses, que se estructura en función del lugar de la procedencia, sus agrupaciones territoriales, las viviendas compartidas entre varias familias, el desarrollo de economías de escala (empresas como, por ejemplo restaurantes que concentran inmigrantes de una determinada nacionalidad, cuyos criterios de selección de personal dependen de la pertenencia a un determinado grupo nacional o étnico) ponen de relieve el alcance de esta solidaridad. Existen, además, numerosas organizaciones, sindicatos y asociaciones, que recientemente han proliferado, orientadas al apoyo a los inmigrantes y que ofrecen servicios como escolarización de adultos, clases de castellano, ocio y tiempo libre para los niños, regularización de documentos o defensa de los derechos laborales.

El nivel de asociacionismo y organización de intereses en los colectivos de inmigrantes es mayor que en otros grupos de los que se ha venido hablando. Estas asociaciones funcionan en ocasiones como fuentes de contactos de acceso al mercado laboral y apoyo en momentos de especial necesidad. Las ayudas para la formalización burocrática para conseguir los permisos de residencia, de trabajo o nacionalizaciones no suelen proceder de los servicios sociales sino, en mayor medida, de estas asociaciones y entidades. También han servido de filtro, orientando o desviando a sus miembros en la solicitud o aconsejando al Equipo de Programación y Seguimiento de la Inserción (el equipo responsable del Programa IMI en la Dirección de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid) sobre las formas de implantación más adecuadas.

La vivienda es uno de los principales problemas de las familias y personas extranjeras. En su mayor parte acceden a vivienda en régimen de alquiler, incluso con dificultades para conseguir las peores viviendas y las más caras. Estos alquileres suelen ser insostenibles para la mayoría, por lo que las familias comparten viviendas en condiciones de hacinamiento<sup>197</sup>. En otras ocasiones no acceden siquiera a los pisos de alquiler y viven en infraviviendas del tipo de chabolas, furgonetas o directamente en la calle (un 11,2%). La vivienda es uno de los elementos que está marcando las principales diferencias en las condiciones de vida de los colectivos inmigrantes y extranjeros que están en el Programa.

---

<sup>197</sup> El hacinamiento no se contempla en las hojas de seguimiento del Programa IMI, ya que se solicita información solamente sobre el tipo de vivienda, pero no sobre sus condiciones.



Además de los grandes gastos derivados de la vivienda, muchos de ellos se ven obligados a pagar las cuotas de la Seguridad Social, aunque no estén trabajando, para poder así mantener sus permisos de residencia y trabajo, lo cual se acaba convirtiendo en una situación insostenible.

El grupo de personas extranjeras con condición de refugiadas tiene un estatus diferente ya que reciben una atención más intensiva, al menos en los momentos de recepción y de acceso a los primeros recursos en nuestra sociedad. Existen Centros de Acogida de Refugiados (CAR) y organizaciones como la Cruz Roja y el ACNUR se ocupan directamente de este tipo de población.

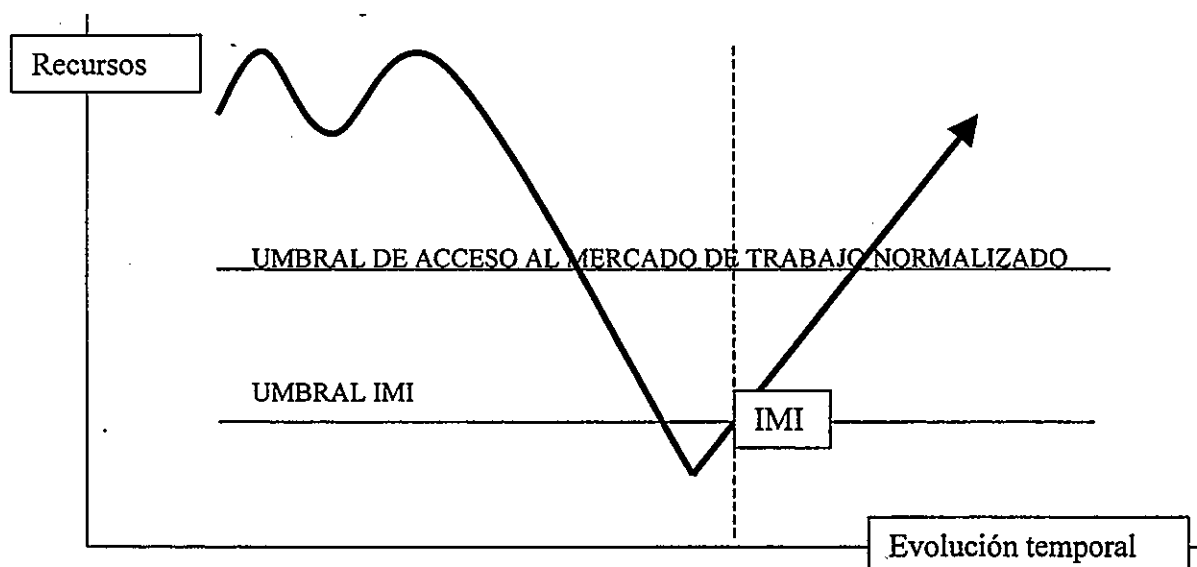
Por lo general no suelen confrontar otros problemas añadidos o asociados que no sean los directamente derivados de su condición de extranjeros, del desempleo y de los procesos de endeudamiento en que a veces se ven inmersos (un 15,4% presenta problemas de este carácter). En ocasiones existen problemas relacionados con la salud física, derivados frecuentemente de las condiciones de vida en nuestro país y del cambio de ambiente físico (ansiedad y angustia, problemas respiratorios, problemas en la piel) o de accidentes. También hay que señalar la dureza del momento de llegada y el apoyo necesario para superar el primer choque cultural.

La escolarización alcanza prácticamente a casi todos los hijos de los inmigrantes. Los principales problemas en dicha escolarización se dan en los primeros años mientras aprenden el castellano en el caso de aquellos que no lo hablan.

Las actividades que desarrollan estos colectivos dentro del Programa se relacionan prioritariamente con la búsqueda de empleo, y con el aprendizaje del español en los casos en los que se desconoce. Las actividades y los proyectos propuestos desde el Programa vienen a funcionar como una fuente de contactos personales que sirven de apoyo y ayuda.

Se puede ver una representación gráfica del itinerario prototípico de los inmigrantes en el Gráfico 6.10.

Gráfico 6.10  
Itinerario 'típico' de inmigrantes y extranjeros



#### *vii) Otras agrupaciones familiares*

Hasta el momento se han descrito itinerarios ligados a las formas familiares más frecuentes. En este apartado se destaca otros procesos, que si bien son menos importantes en términos cuantitativos, adquieren gran relevancia cualitativa. El primero de ellos significa un reto para la 'filosofía IMI', que ha de adaptarse a situaciones de necesidad que no se plantearon en su diseño. El segundo es una situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social extremos. El primero de estos casos se trata de parejas, generalmente de personas mayores, uno de cuyos miembros cobra una pensión. El otro es el caso de varones (en ocasiones también mujeres) conviviendo en la familia de origen, especialmente con uno de los progenitores que posee una pensión. Ambos tienen una característica común, se trata de familias u hogares en las que alguno de sus miembros percibe una pensión. En algunos casos es una pensión inferior al baremo de percepción IMI, es decir pensiones de niveles muy bajos. Esta posibilidad de complementar las prestaciones IMI con pensiones es posible por el tratamiento que se les da a las pensiones en el cómputo del baremo IMI (ya que se computa sólo un 25% de su cuantía). Ello significa que agrupaciones familiares con niveles de ingresos similares están siendo tratadas de formas diferentes dependiendo de si estos ingresos provienen de vías que descuentan íntegramente (salarios, prestaciones por desempleo, subsidios) o de pensiones.

### **Parejas de personas mayores con pensión**

Las parejas solas suponen solamente un 2,85% de las familias en el Programa (CAM, 1997). No todas las que están en esta situación representan la trayectoria típica que aquí se propone, ya que está referida exclusivamente a aquellas en las que uno de los miembros cuenta con una pensión (asistencial, FAS o LISMI, no contributiva o contributiva de baja cuantía), por lo que tiene que cumplir la condición de ser mayor de sesenta y cinco años o tener alguna minusvalía o enfermedad. El titular de la pensión puede ser considerado como miembro no computable en el hogar y la cuantía de la pensión se descuenta sólo parcialmente (25%)<sup>198</sup>. Por lo tanto, perciben un 'IMI diferencial' que sirve para complementar pensiones de baja cuantía hasta el baremo establecido en el Programa IMI. Esta es una manera de organizar estratégicamente la supervivencia familiar que, a menudo, fomentan y sugieren los propios trabajadores sociales.

Son parejas que no han tenido hijos o que los han tenido y ahora están independizados. Se puede considerar este itinerario como una prolongación de la 'familia con problemas de desempleo' una vez que los hijos se han emancipado. Muchas veces, reciben alguna ayuda de los hijos (cuando los hay) e, incluso, pasan largas temporadas residiendo con ellos. Otros recursos con los que suelen contar son algunos ahorros, bienes o, a veces, una casa en el lugar de origen<sup>199</sup>. La vivienda muchas veces es propia y ya pagada con lo cual los gastos derivados de la misma son mucho más bajos.

Normalmente no son personas aisladas sino que cuentan con contactos vecinales, amistades y familiares, así como importantes relaciones en el lugar de origen. Frecuentemente tienen problemas añadidos de enfermedad de alguno de los miembros de la pareja. El otro se especializa en su cuidado y atención. En cuanto a la formación, generalmente, el varón cuenta con experiencia laboral aunque suele carecer de formación reglada.

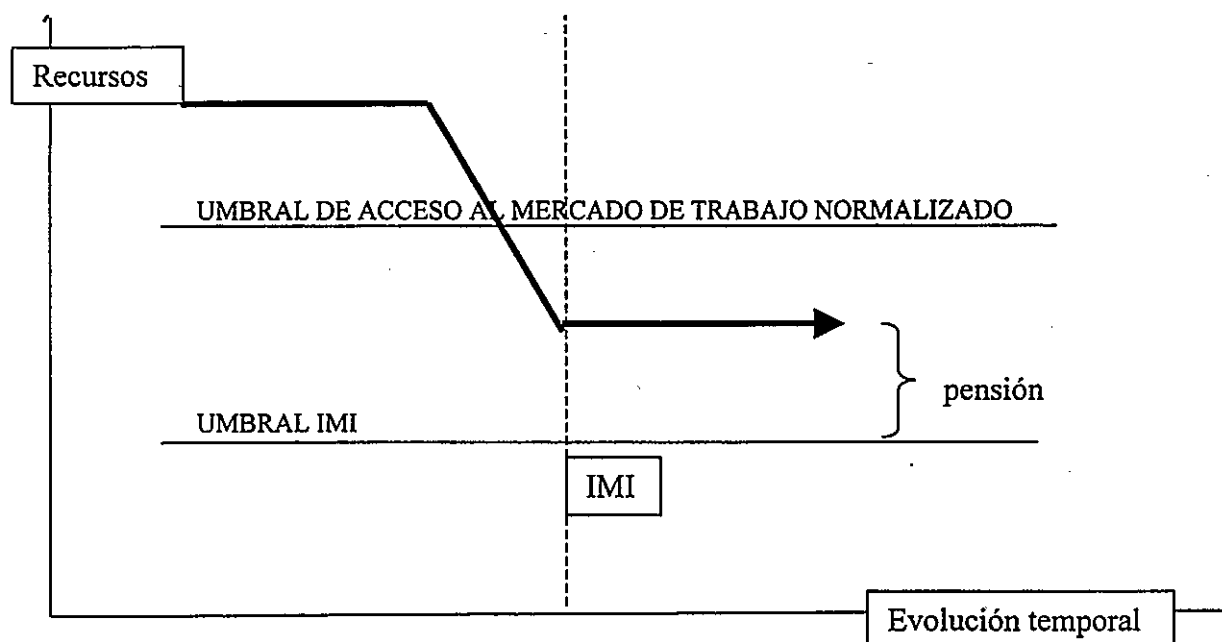
La incorporación al mercado de trabajo es una posibilidad que prácticamente no se contempla desde la intervención social. Dada la elevada edad que suelen tener ambos cónyuges, se considera que sus probabilidades de incorporación al mercado de trabajo son muy pequeñas. En estos casos el IMI viene a funcionar como un complemento de los ingresos obtenidos mediante la pensión. La intervención social se orienta hacia actividades de ocio y esparcimiento, generalmente en el centro de servicios sociales o en otros centros de la red pública de atención a personas mayores. Otro tipo de actividades que se proponen se relacionan con la asistencia a servicios sanitarios y el seguimiento de los problemas de salud que se presenten (actividades que, por otra parte, muchas veces es innecesario proponer puesto que son desarrolladas sin que se propongan como obligación) y el control del mantenimiento de mínimos de calidad de vida como, por ejemplo, en la vivienda.

---

<sup>198</sup> Según la normativa del Programa las pensiones no se descuentan enteras, sino sólo un porcentaje de las mismas. Una decisión que se adoptó para no menoscabar la solidaridad familiar con los más mayores o incapacitados y respetar la ya reducida capacidad adquisitiva que dicha pensión les proporciona.

<sup>199</sup> La estancia en sus lugares de origen o en la residencia de los hijos, dificulta mucho el contacto con estas personas. En nuestra investigación, este fue uno de los casos en el que fue totalmente imposible llevar a cabo la entrevista prevista por dificultades de localización de los sujetos o por negativa a la realización de la entrevista en los casos en que sí fueron localizados.

Gráfico 6.11

**Itinerario 'típico' de las parejas mayores con pensión**

Pueden ser considerados crónicos del Programa pues seguramente van a percibir la prestación hasta que el miembro de la pareja que no tiene pensión llegue a los sesenta y cinco años o a la calificación de minusvalía, casos en los que podrá cobrar otra pensión.

En términos generales existe una percepción de que éste no es el tipo de población que debería estar siendo atendida por el Programa, sino que tendría que estar cubierto por otros tipos de prestaciones o bien tener cuantías de pensiones más elevadas que les permitieran vivir dignamente sin tener que rendir cuentas al trabajador social por un dinero complementario. Además, implica esfuerzos de gestión más estrictos que los de cualquier otra pensión, y está restando energía y tiempo en la atención a otros casos que sí se consideran necesitados de una intervención más intensa.

El itinerario prototípico se ilustra en el Gráfico 6.11.

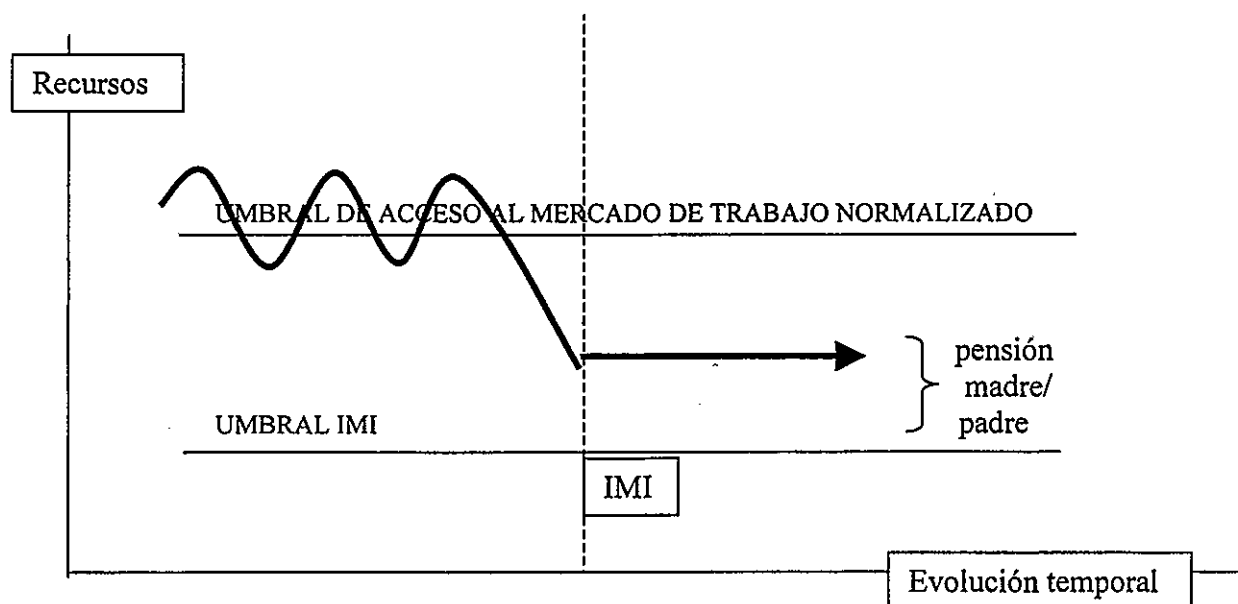
**Personas que conviven con uno de los progenitores (pensionista)**

La composición más característica de este itinerario sería la del varón soltero que convive con la madre (o padre, aunque es menos frecuente) que perciben algún tipo de pensión y al que prestan cuidados. No suelen presentarse problemas de vivienda ya que generalmente es propiedad del familiar con el que habitan (padre o madre, generalmente) y los gastos suelen reducirse al mínimo. Algunas veces el hijo o hija (que suele ser el titular del IMI) presenta algún tipo de problema añadido como alcoholismo, salud mental, aislamiento o desempleo de larga duración.

Normalmente los ingresos del hogar proceden de la pequeña pensión del progenitor, que es complementada con el IMI diferencial que pueden obtener. Además, suele suceder que

el titular no ha accedido o lo ha hecho muy esporádicamente al mercado de trabajo y de forma muy irregular, obteniendo algunos recursos esporádicos.

**Gráfico 6.12**  
**Itinerario ‘típico’ de las personas que conviven con uno de los progenitores**



A veces, los problemas de salud son los de la madre (o los del otro familiar) y convierten al hijo en dependiente de sus cuidados dificultando en mayor medida el acceso al mercado de trabajo. En esta situación se encuentran mujeres en circunstancias similares que quedan a cargo del cuidado de una madre o padre enfermo y que viven de manera apurada con la pensión y el ‘IMI diferencial’ que se pueda conseguir. Normalmente es también una hija soltera la que suele quedar al cuidado de dicha persona. El resto de la familia delega en ella esta tarea y, generalmente, mantienen una relación familiar de apoyo.

Ambos casos muestran una situación de gran fragilidad social precisamente por la vulnerabilidad de ese vínculo familiar que les mantiene unidos y dependientes. Cuando la madre (u otro familiar) fallece, la persona queda sin la pensión, sin compañía y con escasas posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo. Es frecuente que no haya planteamientos de estrategias de futuro en especial para cuando la madre u otro familiar desaparezca (generalmente por fallecimiento). La situación puede volverse muy crítica desembocando, en ocasiones, en la trayectoria del varón sólo que se describió en el primer apartado.

Una representación gráfica de este itinerario se encuentra en el Gráfico 6.12.

### **c. Percepciones de los usuarios.**

En esta investigación se ha considerado a los sujetos como usuarios activos, que reciben informaciones de diferentes fuentes (no sólo de los servicios sociales), que interpretan las situaciones de las entrevistas con los trabajadores sociales (las invitaciones, sugerencias o mandatos), que hacen cálculos, plantean sus estrategias y desarrollan sus habilidades como cualquier persona en su vida cotidiana. Se requieren determinadas habilidades y conocimientos que se van aprendiendo en redes informales de comunicación o en contacto con estos mismos servicios.

El punto de vista de la población destinataria de las políticas sociales ha constituido un tema escasamente abordado en la literatura sobre pobreza y exclusión social. Las referencias habituales hablan de colectivos beneficiarios que no toman un papel activo en este tipo de medidas<sup>200</sup>.

---

<sup>200</sup> Respecto a la perspectiva de los usuarios en la literatura se puede acudir a dos referencias teóricas clásicas. En el contexto anglosajón los debates clásicos acerca de los individuos y grupos en situación de pobreza enfatizan el comportamiento de éstos bien como una respuesta a las circunstancias económicas (tesis estructuralista), bien como el resultado de una adscripción cultural que conlleva una serie de pautas de comportamiento y valores desadaptativos (tesis de la cultura de la pobreza). Desde otra perspectiva y en otro contexto, el europeo-continental, la reciente literatura sobre la exclusión social subraya las implicaciones que ésta tiene en la ausencia de participación social, así como en la incapacidad de los sujetos de salir de esta situación por sí mismos. Este planteamiento no contempla que los sujetos implicados en procesos de exclusión social desarrollan determinadas actitudes de 'uso', elaboración de estrategias de supervivencia, integración y participación en relación con su situación y con las mismas políticas públicas.

Gráfico 6.13  
Percepciones de los usuarios



### *La vivencia de pobreza y exclusión social*

Entre los usuarios del Programa apenas se localiza el uso de los términos exclusión e integración social en las narraciones de las historias de vida de los usuarios, en las explicaciones sobre su situación o en su autopercepción. Aunque el vocablo 'integración' figura tanto en el nombre del Programa, como en el acuerdo que deben firmar (Contrato de Integración), apenas se hace mención, ni explícita, ni implícita, a este objetivo. Los dos problemas fundamentales que articulan todas las argumentaciones sobre la vivencia de las situaciones son la carencia de recursos y de trabajo. La manera de concebir los diferentes elementos vinculados a estas dos problemáticas, el hincapié que se hace en cada una de ellas y las implicaciones que traen consigo se articulan en líneas argumentativas diversas que tienen consecuencias diferentes en la forma de orientarse en el Programa.

Como 'tipos-ideales' se ha localizado dos líneas argumentativas que constituyen elaboraciones extremas de lo que en realidad es un *continuum* de posiciones y perspectivas.

Una de estas líneas puede denominarse 'perspectiva circunstancialista'. Se viene a articular en torno a lo que los propios sujetos entrevistados denominan 'estar necesitado' o en situación de necesidad. Son argumentos que se desarrollan en torno al 'estar en' o 'pasar por' determinadas circunstancias en las que se carece de recursos y empleo formalizado. La otra línea, que se ha denominado 'perspectiva esencialista', se estructura en torno al 'ser algo', ser pobre o marginado en una sociedad determinada. Cada uno de estos discursos o líneas argumentativas lleva consigo maneras diferentes de percibirse a sí mismos, de hacer atribuciones causales de su situación y de enfrentarse a ella y al futuro.

En la denominada 'perspectiva circunstancialista' —'el estar necesitado'— predomina una autopercepción como 'parados' o 'necesitados'. No se acude al uso de conceptos como pobre, excluido o marginado, sino que la definición de la situación proviene de la carencia de recursos económicos y trabajo regularizado. La situación vivida en el momento de su paso por el Programa es concebida como una circunstancia temporal, un 'bache', 'trance' o 'mala racha' que ha de superarse. No se identifican con los términos de pobreza y marginación y hacen un esfuerzo constante por marcar las distancias respecto de los grupos y las personas a los que consideran mejores adjudicatarios de dichas etiquetas. Se muestra tanto compasión por quienes están en estas situaciones como rechazo a mezclarse con ellos. En este mismo sentido, se puede detectar una negativa a asumir el etiquetaje<sup>201</sup> ligado a actividades relacionadas con el Programa<sup>202</sup>.

[En una situación de desahucio] [¿Has pedido vivienda social?] *Sí, yo fui al IVIMA, pero... bueno es que a mi, ¡hombre! no me gustaba, no me gusta porque... Eso que yo fui a pedirlos pero yo no tengo nada contra la gente ni con nada.. yo reconozco que son personas que están muy necesitadas y.. piden esos pisos porque lo necesitan. Son gente un poco marginada o como lo quieras llamar. Entonces yo por mi no, pero*

<sup>201</sup> Se refiere a los procesos de atribución social de rasgos positivos o negativos a actos, individuos o grupos. La 'teoría del etiquetaje' (*theory of labelling*) ha sido particularmente influyente en la sociología de la desviación.

<sup>202</sup> En muchas de las entrevistas observadas se constata cómo una de las razones por las que muchas personas rehúsan hacer cursos y actividades en los centros de servicios sociales es la de no querer que se les vea en estos centros, ni relacionarse con/en ellos.



*yo llevar a una zona... con mis hijos.. son gente marginada y entonces por mi no porque a mi ya no me va a dar por nada raro, porque a mi no, pero los niños salen a la calle... y son... ya te digo, fui a pedir el papel en octubre cuando salieron y cuando vi las zonas y vi eso.. digo mira... (mujer joven, separada con hijos, no en IMI)*

En términos generales, se atribuyen las causas de la situación tanto a razones externas (la situación del mercado de trabajo o las desigualdades en el reparto de recursos) como internas (falta de formación y reciclaje o posibles errores cometidos en un momento determinado).

El mercado de trabajo es visto como un mundo agresivo y engañoso, en el que hay que 'competir sin cuartel'. La competencia por puestos de trabajo de baja cualificación es cada vez mayor y la tendencia a la precarización y el 'sumergimiento' de las actividades es creciente. En esta situación no queda más remedio que aceptar sin alternativas las condiciones impuestas por el mercado de trabajo, que implican escasas posibilidades de defensa y la ausencia de protección ante la enfermedad, el desempleo y la jubilación.

*Ha habido muchos problemas en la construcción. Trabajabas, no te aseguraban, otros te aseguraban y a mitad de contrato, te daban de baja y no te decían nada.. y tu seguías trabajando...Firmas el contrato, ves el sello el INEM...Luego vas a ver tu vida laboral y resulta que te han dado de baja en la mitad del contrato. Lo intentas denunciar y como si nada, lo contratantes desaparecen... (pareja joven con dos hijos pequeños, problemas desempleo, no en IMI)*

Las demandas formuladas para salir de esta situación se articulan en torno al acceso a un puesto de trabajo. Pero se diferencia de forma notoria, 'un trabajo' (con minúsculas) sumergido, que no da derechos, ni seguridad, de 'un Trabajo' (con mayúsculas), regularizado, fuente de derechos y de seguridad personal y familiar. Se sobreentiende que lo que se denomina acceso al trabajo es al que se escribe con mayúsculas, más o menos duradero, que constituye una fuente de seguridad. El desempeño de actividades sumergidas se considera una situación transitoria mientras se busca trabajo. Éstas permiten la supervivencia pero pueden convertirse en un obstáculo para poder acceder a un trabajo regularizado.

*No necesito ni una vivienda, ni... otro hombre ni nada, lo único que yo quiero es tranquilidad y un trabajo... me daría igual de lo que fuera, hasta de barrendera. (mujer soltera con un hijo, en IMI)*

Ante la carencia de recursos, la obligación de acudir a la Administración en búsqueda de ayuda es vivida como una situación vergonzante que se prefiere ocultar. Mientras tanto, se desarrollan estrategias de supervivencia en las que se combinan los recursos provenientes de determinadas prestaciones, del trabajo sumergido y del mercado de trabajo regularizado.

Por otra parte, en la denominada 'perspectiva esencialista' (el 'ser pobre'), se asume explícitamente la autodenominación de pobres y marginados (e incluso, a veces, excluidos).

Se asume esta etiqueta que potencia el desarrollo de argumentos victimistas y fatalistas<sup>203</sup> en la comprensión de sus vivencias, así como en sus estrategias de presentación. Las atribuciones causales de su situación son básicamente externas, según las cuales es la sociedad la que los segrega, margina y expulsa. En términos generales, se percibe su posición como una situación duradera, que responde a constreñimientos estructurales frente a los que no hay capacidad de actuación.

*Nos daban una ayuda a las familias pobres, de la Cruz Roja... hace tiempo. (familia multiproblemática, en IMI)*

El eje fundamental que articula el discurso vendría a ser la carencia de recursos económicos. Las estrategias para poder mantener los mínimos vitales son la demanda e, incluso, en ocasiones la exigencia de ayuda a esa sociedad excluyente. Se solicita protección económica que contribuya a frenar el conflicto y la ruptura de las normas de convivencia.

*Vamos que de verdad te digo que... no nos tiramos a lo malo, de milagro, pero que con cuarenta y nueve mil pesetas... hombre no trabajamos... por un lao... y no tenemos derechos. Pero por otro lao... somos personas... Si no podemos trabajar que nos ayuden. (familia multiproblemática, en IMI)*

Hay una asunción de la imposibilidad de incorporarse al mercado de trabajo normalizado y, con ello, una cierta renuncia a intentar la inserción laboral. Se hace hincapié en la incapacidad de encontrar trabajo y, a la postre, en la necesidad de cubrir sus necesidades acudiendo a ayudas y prestaciones que suplan los recursos no obtenidos por esta vía. Predomina un posicionamiento conformista y adaptativo y una actitud de renuncia al cambio.

*[Y en construcción ¿nunca ha trabajado?] Si ustedes encuentran algo... [de esos que hacen las casas...] ... ah.. de peones, de peones...de eso [¿nunca ha trabajado de eso su hijo?] No, nunca.. pero si ellos lo mandan... si ellos tienen algún trabajo, lo hacen, ¿no sabe?(mujer gitana viuda con su hijo y su familia, no IMI)*

Estas dos perspectivas se pueden localizar y atribuir a diferentes grupos de usuarios del Programa. La visión circunstancialista, sería más frecuente en las situaciones de 'nueva pobreza' y en población menos acostumbrada al uso de los servicios sociales. La perspectiva esencialista se muestra, en mayor medida, en la población que tradicionalmente ha acudido a los servicios sociales y que, muchas veces, son considerados por los trabajadores sociales como su 'clientela habitual'.

En ambos tipos de perspectivas y discursos se encuentran elementos comunes en la manera de percibir las instituciones y de vivir la ciudadanía y la participación política. Se observa la falta de costumbre de trato con las instituciones, de manejo de la burocracia y de

<sup>203</sup> Esta actitud de fatalismo respecto al futuro es uno de los rasgos destacados por O. Lewis (1972) en sus análisis sobre 'la cultura de la pobreza'. Este autor considera este tipo de actitudes como uno de los principales elementos que contribuyen a la autorreproducción y perpetuación de la situación de pobreza. Otros análisis empíricos han encontrado evidencia que apoya este tipo de afirmaciones. Por ejemplo Rosenbaum y Popkin (1991) encontraron que actitudes fatalistas en la población de beneficiarios de los programas de lucha contra la pobreza contribuyen a una menor probabilidad de encontrar trabajo y a una mayor probabilidad de encontrarlo con salarios más bajos que el resto de trabajadores. Los argumentos estructuralistas también inciden en la importancia de las actitudes fatalistas de los sujetos en situación de pobreza.

familiarización con sus documentos<sup>204</sup>, lenguaje<sup>205</sup>, ritmos y demandas. Por otra parte, las instituciones se identifican con las personas en concreto que las ocupan. No son los servicios sociales o el servicio de la mujer o el de infancia sino una 'señorita' determinada a la que llaman por su nombre, o no es el párroco de la Iglesia, sino 'Don algo'.

El estado y sus instituciones se perciben como un ente abstracto, lejano y distante pero protector, que constituye una fuente de derechos que pueden 'solicitarse' o 'exigirse' (y aquí si hay diferencias entre las perspectivas circunstancialista/esencialista). El estado viene realmente a constituir una forma (tenue pero eficaz) de vínculo social (en los términos de Castel, 1990, 1992) que mantiene conectados a los individuos insertos en un 'todo social', incluso en estas situaciones de extrema pobreza y marginalidad.

El estado aparece como aparato protector objetivo, que marca requisitos de entrada y de salida (objetivos) y presta la ayuda de forma incondicional (como derecho), en contraste con la competencia e injusticia del mercado de trabajo.

*Sí, el estado, sus instituciones y programas constituyen la última fuente de protección. La cuantía es un alivio... Para mí fue un alivio que me dieran cincuenta mil pesetas, porque ya te digo, jamás nunca me han dado nada y jamás nunca acepto nada así que te den, porque se que luego te cobran el doble. Pero un derecho que tienes, que es el estado, se que no te lo va a cobrar. Te va a cobrar cuando trabajes con tus impuestos como todo el mundo. (Mujer joven separada con tres hijos, no en IMI)*

Si el estado, sus instituciones y programas constituyen la última fuente de protección objetiva, las instituciones de ayuda (sobre todo de carácter religioso) son la última frontera de la protección real aunque discrecional, que se activan cuando y donde el estado no llega. Las ayudas son graciabiles y ofrecen un trato diferencial. A pesar de ello se percibe que estas instituciones son más flexibles y rápidas en las ayudas que conceden y no necesitan que los que acuden a ellas hagan muchos esfuerzos por obtener 'credibilidad' de su situación, ni aporten múltiples documentos y justificantes que les hagan elegibles.

### ***El IMI y sus implicaciones***

Existen rasgos comunes entre los dos tipos de perspectivas que los usuarios tienen del Programa. Así, el carácter temporal de la prestación es algo de lo que son conscientes los usuarios. Para las personas que perciben el IMI, éste constituye una fuente de seguridad en un mundo inestable e inseguro. Se vive fundamentalmente como un programa de mantenimiento de mínimos (una 'agarradera' temporal), sin mucha conciencia del objetivo de inserción social del Programa. La principal diferencia es la relativa al papel que tiene en sus vidas. Aquellos que mantienen posturas cercanas a la perspectiva circunstancialista viven el Programa como una ayuda puntual (en un momento concreto) que les proporciona empuje y les permite la

<sup>204</sup> Por ejemplo en muchas de las entrevistas observadas, las personas que acudían llevaban los papeles y justificantes en una bolsa de plástico, arrugados. En otras ocasiones se llevan en un bolsillo desordenados y mezclados, los del médico con los del IMI o con los del colegio del niño.

<sup>205</sup> El lenguaje burocrático e institucional no se comprende y marca distancias con los usuarios provocando situaciones angustiosas. Muchas veces no se entiende qué se les comunica en un documento, generalmente en la correspondencia del Programa, acerca de esa prestación de la que muchas veces depende su supervivencia.

supervivencia. Desde una perspectiva esencialista, el Programa no tiene un carácter puntual, sino más bien se ve como recurso suplementario a sus estrategias de supervivencia, que se perciben como 'lo duradero'. Para éstos, se trata más de una 'paga' temporal para quienes no tienen nada, (o para colectivos con características específicas).

Los usuarios describen su paso por el Programa y su relación con los servicios sociales como 'ir al trabajador social, contarle los problemas y la vida de la familia, echar la solicitud, esperar a que se 'investigue' su situación y, finalmente, en caso de concesión, pasar a hacer 'cursillos'. Las actividades que conlleva la percepción del IMI son interpretadas como formas de control en lugar de como elementos precisos para su integración social. Las contraprestaciones que se realizan (proyectos, talleres de habilidades sociales o cursos de formación) son denominados indiferenciadamente 'cursillos' a los que se 'les manda'.

*Cada equis tiempo te controlan ¿no? y yo tengo que llevar ahora mismo como estoy en la academia y luego me da una carta del otro colegio y cuando termine el curso tengo que llevar una carta a al tutora para que me la escriba, que he asistido... [¡Ah! O sea que les tienes que decir a qué cursos estás asistiendo...] Sí, sí y a mí me tienen totalmente controlada y a mí... yo tengo que estar haciendo algo, si no estoy haciendo nada... (mujer sola con problemas de salud, en IMI)*

El contrato se convierte en un proceso de 'echar la firma', firmar los papeles, que parecen recoger el acuerdo en la solicitud de la prestación y poco más. Tiene más relevancia la forma que el fondo, el hecho de firmar que los contenidos de lo que se firma. El valor del contrato y su funcionalidad dependen mucho del nivel educativo de los usuarios. Una buena parte de los usuarios no han firmado un contrato en toda su vida y, apenas saben lo que implica. En este contexto, la actividad contractual que se desarrolla pierde gran parte de esa simbología de la participación y del acuerdo que quería incorporar el IMI. En otros casos, cuando por iniciativa propia se han emprendido actividades orientadas a la mejora de su situación (por ejemplo, búsqueda de empleo, formación, tratamiento de desintoxicación o de salud mental) el contrato carece también de sentido e incluso puede ser vivido como una ofensa por el usuario.

*Firmé un contrato de verdad con ellos, que me hace mucha gracia el contrato, lo tengo en mi casa... Uno de los puntos del contrato era.. que yo tenía que terminar mi tratamiento en el CAD. Si el tratamiento lo había iniciado yo, por propia iniciativa... tú, Comunidad de Madrid... ¿a qué me vas a obligar, si el tratamiento lo tengo yo inicio por mi propia cuenta?. Además, cuando he llegao al CAD [Centro de Atención al Drogodependiente] ya llegué con el síndrome de abstinencia superado, yo sola sin medicación, ¿qué más me exige usted..? [¿O sea que es como que firmas un contrato?] No. Como que firmas, no. Que firmas un contrato... y el documento es un contrato. Y se queda... (...) y tiene unos puntos que tienes que cumplir. (mujer soltera con hijo, ex-toxicómana, no en IMI)*

No existe una conciencia clara entre los usuarios sobre cuáles son las circunstancias bajo las que finaliza el Programa o la percepción de la prestación. Se sabe que la obtención de otros recursos, bien mediante actividad remunerada o algún tipo de prestación, es incompatible con el IMI, pero se considera que dependiendo de la relación con el trabajador social se extinguirá o no la prestación. La forma de ser del profesional, cómo se lleven con

él/ella, cómo le cuenten la situación o cómo se haya enterado de las cosas es lo que se considera que tiene influencia en el resultado final.

Predomina una concepción del IMI como una ayuda en cierto modo discrecional, que se puede obtener en función de ciertos factores, en especial los que tienen que ver con el trabajador social. Hay, así, una percepción de cierta arbitrariedad tanto en la concesión o en la cuantía, como en la gestión y en las contraprestaciones que implica. En general, está muy extendida una visión del IMI como programa que carece de criterios objetivos en su aplicación y que implica diversas formas de funcionar. Sobre la percepción del Programa, pesa la ambigüedad de su objeto de intervención que se define como exclusión social y la falta de concreción del colectivo al que va dirigido.

En muchas ocasiones, los trabajadores sociales llevan a cabo una labor intensa para fomentar una conciencia del IMI como derecho. Sin embargo, un sector de los usuarios, que lo perciben como un recurso último, manifiestan que es frustrante o vergonzante. Sólo secundariamente se percibe el IMI como un derecho de los ciudadanos. Así es considerado sobre todo por aquellos que tienen mayor nivel de instrucción y por los que han cotizado durante largos periodos a la seguridad social.

A pesar de todo esto, el Programa IMI es valorado, en términos generales, de forma positiva, especialmente por constituir una última fuente de seguridad temporal y una ayuda más o menos estable en circunstancias críticas. En muchos casos permite comenzar a reorganizar una situación y constituye una fuente puntual de seguridad. Las críticas se concentran en la tardanza de la gestión, la escasez de la cuantía, las diferencias percibidas en el trato, así como la intromisión en sus propias vidas que se produce desde la intervención en el seno del Programa.

### *Los otros beneficiarios del Programa*

La heterogeneidad del Programa condiciona a los beneficiarios a llevar a cabo continuas comparaciones entre el trato que ellos reciben y el que reciben otros. Las cuantías, los requisitos, las obligaciones y las contraprestaciones son variadas y además se aplican en centros y por profesionales con criterios y formas de control diferentes, pero al mismo tiempo son públicas y visibles, en especial para los usuarios próximos como son los vecinos y conocidos. Por esta razón, los usuarios recurren frecuentemente a la comparación, en forma de agravio comparativo y se sienten a menudo víctimas de un reparto injusto de los recursos y las obligaciones. Se trata de contextos en los que la situación es de escasez extrema por lo que la competencia por los recursos públicos adquiere especial virulencia. Muchos son los candidatos y pocos los 'elegidos' o 'protegidos'.

*Cuando las obliguen a esas señoritas de la asistencia social, a menearse ella, no que nosotros vayamos allí, a moverse ellas y comprobar a quien realmente le haga falta... que no se mueven, no se mueven... y que solo por el hecho de ser gitana e ir llorándole.. le encanta, le encanta... y a los drogadictos y a los borrachos. (familia con desempleo, hijos mayores dependientes, no en IMI)*

Los términos de las comparaciones hacen referencia a cualquiera de las situaciones del Programa y siempre hay otro colectivo con el que se puede establecer una comparación, frente al que el usuario se siente agraviado.

En general, se considera que hay una serie de colectivos que extraen más beneficios del Programa que otros. Los grupos fácilmente tipificables se perciben con una conducta homogénea y son fuente frecuente de agravios. Entre ellos se encuentra las mujeres, las personas que conocen los servicios sociales y no sienten vergüenza para pedir ('los que saben pedir'), quienes realizan actividades sumergidas y no las declaran, y los amigos de los trabajadores sociales. En especial, los objetos de esta comparación son los grupos con comportamientos característicos o estereotipados como drogadictos o extranjeros. Sobre todo el colectivo gitano es el objeto de las mayores comparaciones y respecto al cual se plantean mayores agravios.

*Ahí hay otros pisos a espaldas nuestras, que dieron a otros.. así.. mucho gitano y eso...[la mujer] Yo a los gitanos no los trago...[el marido] pero si es igual.. los tragues o no los tragues.. si cada uno viviendo su vida.. que la cosa es que... pero bueno esa gente son así de esa forma de ser.. que no les gusta que... vamos que ellos tienen su mundo hecho.. y bueno y van a su.. a lo suyo ná mas. Lo ancho pa ellos y lo estrecho pa los demás.. pues sí esa forma de ser... (familia cinco miembros, pensión, desempleo, no en IMI)*

También se localiza una fuente de agravio comparativo en torno a la ya mencionada ambigüedad de los términos exclusión e integración social. Se considera injusto que el objetivo de protección del IMI sean los marginados. Aquellos que no se consideran como tales se perciben desplazados o desfavorecidos por la protección pública.

#### **d. Estrategias y aprendizajes**

Las diferentes formas de percibir la propia situación de exclusión social y pobreza, así como de recibir e interpretar la información sobre el propio programa condicionan las estrategias de uso y permanencia en el mismo. En función del grado de elaboración de dichas estrategias y del conocimiento de las mismas se pueden establecer diferentes subgrupos. Estos vendrían a ser, de nuevo, 'tipos ideales' que no representan más que situaciones extremas, teóricas, de las manifestaciones reales. Se han diferenciado cuatro tipos:

- i) 'Usuarios habituales'. Se distingue, en primer lugar, un grupo que maneja fluidamente la información sobre los criterios de entrada, baremos, formas de conseguir los requisitos, actitudes que se deben adoptar ante los trabajadores sociales, formas de ser y tipos de estos profesionales, los mejores y peores momentos para hacer las solicitudes, cuándo hay recursos en el Centro de Servicios Sociales, cuándo no los hay, cuándo hay ofertas de cursos o actividades, a quién se debe acudir en caso de denegación o extinción o cómo recurrir. En este sentido se puede hablar del desarrollo de una 'cultura de los servicios sociales' (más concretamente 'cultura IMI'). En términos generales, suelen ser personas que ya conocían los servicios sociales y eran conocidos por ellos con anterioridad a la

implantación del IMI. Sus estrategias no sólo se orientan al Programa sino también a otros programas, prestaciones, asociaciones u organismos o el acceso puntual al mercado de trabajo. La información aprendida y acumulada se transmite para su uso de persona a persona y de generación a generación y hay una voluntad activa de que dicha información circule entre quienes participan de dicha 'cultura'.

- ii) 'Usuarios inexpertos'. Se trata del grupo de personas que no han acudido nunca a los servicios sociales, ni han imaginado que llegarían a necesitarlos en algún momento. A menudo, recurrir al Programa les supone una humillación, un aspecto de su vida que tratan de ocultar a sus conocidos y su entorno cotidiano. Esta voluntad de ocultamiento impide que la información y los aprendizajes circulen. Además, su actitud de resistencia a acudir a estos servicios dificulta el aprendizaje de las estrategias necesarias para desenvolverse más habilidosamente en los mismos. Normalmente, estas personas no se prestan a conocer los servicios sociales, porque lo que desean es salir de ellos. Por lo general, son los que cometen todos los 'errores' a la hora de presentarse y relacionarse en el Programa: declaran los ingresos de la economía sumergida, muestran enfado, indignación o humillación por tener que acudir allí o expresan explícitamente que no están motivados hacia la realización de determinadas actividades. Esta actitud dificulta también el aprendizaje y el conocimiento de sus derechos, entre otros el posible acceso a prestaciones complementarias.
- iii) 'Usuarios de derechos'. En este grupo se incluyen, también, aquellos que conocen las funciones encomendadas a los servicios sociales, así como los derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación con los mismos. A menudo han adquirido estos conocimientos en su relación con otros organismos o instituciones no necesariamente relacionadas con los servicios sociales. En general, vendrían a ser personas con niveles educativos más altos, para los que el acceso a los servicios sociales y a las prestaciones públicas es un derecho a demandar y exigir. Tampoco hay, en este caso, una actividad clara de transmisión de aprendizajes sino que son conocimientos que se emplean cuando resulta necesario.
- iv) 'Usuarios en aprendizaje'. Finalmente, están aquellos que conocen los servicios sociales y el Programa a través de su contacto con ellos y a partir de la intuición o el conocimiento previo del funcionamiento de otros subsistemas. Aprenden y calculan sobre la marcha de los acontecimientos cuáles deben ser las mejores estrategias de presentación, actitudes, información a dar o a ocultar. A diferencia del primer colectivo la información sobre prestaciones y servicios sociales no circula, ni se transmite. En general, los sujetos no se encuentran inmersos en contextos en los que dichos aprendizajes sean necesarios, sino que se desenvuelven en otros en los que el acceso a dichas prestaciones resulta, en alguna medida, vergonzoso.

Existen diversos factores que condicionan estos diferentes usos de estrategias en el Programa. Uno de ellos es el grado de habituación al uso de los servicios sociales. Se encuentran grandes diferencias entre los usuarios que son 'clientes' tradicionales de los

servicios sociales y aquellos que no lo son. También se localizan importantes diferencias en función del lugar de residencia de los usuarios. Por ejemplo, el desarrollo de estrategias y su transmisión se ve facilitado y potenciado en barrios o distritos donde se acumulan bloques de realojo o en los poblados chabolistas<sup>206</sup>. Aunque no se puede hablar de formación de guetos en Madrid, sí existen barrios y en especial, bloques y manzanas con cierto nivel de concentración de población atendida por los servicios sociales. Otra fuente de diferencias en el uso de estrategias son las propias características individuales que pese a ser importantes, no constituyen el objetivo de este estudio.

Las estrategias que se han localizado pueden clasificarse en función de una serie de criterios:

- Orientación hacia la 'elegibilidad'. Según este criterio se puede definir una serie de estrategias orientadas al acceso al IMI que consisten en conseguir reunir todos los requisitos demandados. Por ejemplo, se hacen cálculos de empadronamiento de uno o varios miembros de la familia, se presentan unos u otros como posibles titulares de la prestación, se excluyen los miembros con pensión o prestación, se ocultan miembros con ingresos (como compañeros con los que no se casan), se ocultan recursos provenientes de actividades sumergidas o fuentes de recursos alternativas.
- Orientación hacia la 'optimización'. Se desarrollan estrategias para optimizar la estancia en el Programa, es decir, conseguir mayor cuantía en la prestación, mantener su estancia en el programa durante más tiempo y/o que su permanencia en el mismo les suponga el menor coste posible.

Aunque algunas estrategias se orientan hacia organismos o instancias más allá del trabajador social del centro de servicios sociales, en su gran mayoría lo hacen a este último como principal figura referencial. En este sentido, los usuarios procuran conocer al máximo al trabajador social (sus gustos y manías, sus debilidades y fortalezas) y desarrollar estrategias de posicionamiento basadas en este conocimiento. Se pueden 'usar' estrategias de conquista de la adhesión del trabajador social, buscando complicidad, intimidad, confianza, demostración de motivación, satisfacción con las actividades propuestas, sinceridad, formas de presentación adecuadas o evidencias documentales de la situación. También se emplean estrategias orientadas a presionar al trabajador social, como poner recursos, acudir a la Consejería de Servicios Sociales de la CAM, hablar con el alcalde, 'montar un espectáculo' público o amenazar con dejar de llevar los niños al colegio. Otra forma de actuación es simplemente acatar y dejar hacer, sin entusiasmos, ni enfrentamientos intentando que las cosas se desarrollen dentro de la máxima 'normalidad burocrática' posible y evitando conflictos o compromisos.

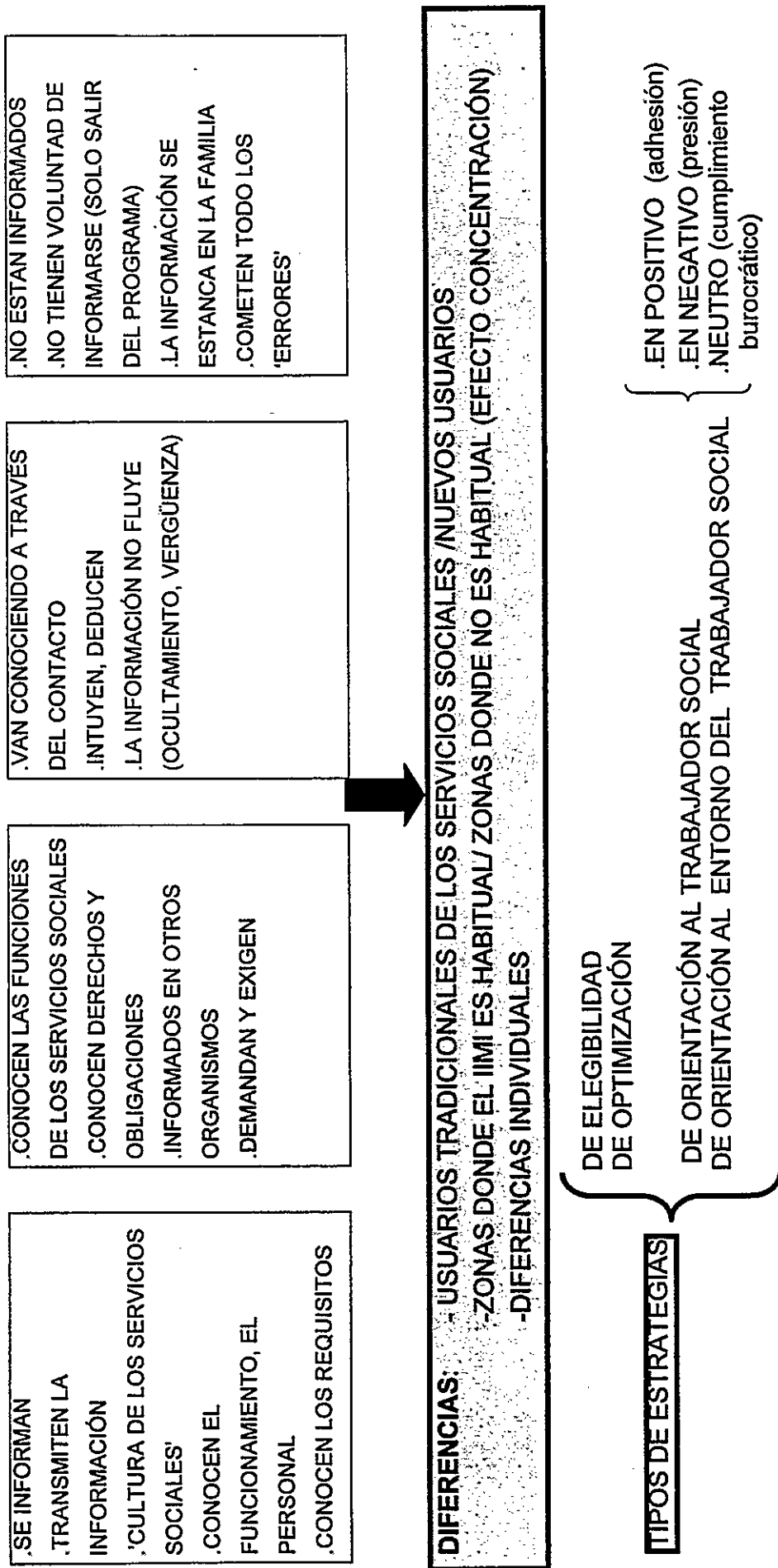
---

<sup>206</sup> Vendría a corroborar lo que Wilson (1991) denominó 'efecto concentración' haciendo referencia a los efectos que tiene vivir en un barrio pobre a la hora de plantearse estrategias vitales, orientación hacia el mercado de trabajo y formas de relacionarse con los dispositivos de la asistencia social. Los usuarios acostumbrados a los servicios sociales se refuerzan como tales cuando se concentran en determinados barrios, distritos o bloques de vecinos, donde es más fácil que se desarrolle esa 'cultura de los servicios sociales'. Para Wilson este tipo de segregación es un resultado de la emigración de los vecinos de clase media y profesionales con la consiguiente pérdida de modelos alternativos de integración social y de otras fuentes de información (corroborado por otros análisis como el de Rosenbaum y Popkin, 1991).



El establecimiento de estas diferencias no implica necesariamente que determinados grupos o estrategias vayan a tener más éxito que otros. A veces fracasan o provocan el efecto contrario al buscado. Tampoco quiere decir que todos los que conocen y desarrollan estrategias, las utilicen todas en su conjunto, o los que no las usan, no lo hagan en ningún caso. Son opciones y planteamientos que pueden ser adoptados o usados en mayor o menor medida por los diferentes individuos y familias.

Gráfico 6.14.  
Estrategias de los usuarios



## **6.2. La intervención social en el marco del programa IMI**

El Programa de Ingreso Madrileño de Integración es un sistema de garantía de ingresos implantada a través del sistema público de servicios sociales de la Comunidad de Madrid. Su puesta en vigor se enmarcó en el conjunto de políticas de rentas mínimas desarrolladas por las Comunidades Autónomas en España. La razón que justificó que los servicios sociales gestionasen y organizarasen el Programa fue tanto su orientación hacia la integración social como el hecho de que la mayoría de ayudas asistenciales estaban gestionadas en este ámbito. Acorde con el mandato del Programa, el trabajo social desarrollado desde los servicios sociales constituye no sólo una parte junto con la prestación económica del Programa, sino su mejor justificación.

Una vez analizados los itinerarios de los usuarios, el objeto de análisis es ahora la forma en que el Programa funciona: cuál es el itinerario seguido, cómo perciben el Programa los trabajadores sociales, a qué objetivos se orientan, cómo es la relación con los usuarios y qué recursos aplican. Si en la sección anterior se destacaba la diversidad de situaciones en las que se encuentran los usuarios del Programa, en esta se quiere poner de relieve la diversidad de intervenciones que tienen lugar en el mismo y cómo se han adaptado las orientaciones programáticas nacidas del proceso de elaboración a la realidad con la que se encuentran sus gestores, los trabajadores sociales.

### **a. Las formas de acceso al IMI**

Una vez implantado el Programa, se desarrolló una activa campaña de información y publicidad en el año 1991. Se realizó un esfuerzo muy importante mediante anuncios publicitarios, cartas a usuarios de los servicios sociales, visitas a los domicilios o a través de organismos que trabajaban con población marginada para dar a conocer el Programa a sus destinatarios.

En la actualidad no hay una actividad de difusión e información planificada. El Programa sigue sus propios canales de transmisión. En los submundos de la pobreza la información sobre posibles fuentes de recursos y ayudas se mueve de forma fluida. A pesar de que las vías más importantes de conocimiento del Programa son las informales (el conocimiento a través de una persona cercana, del vecindario, familia o amistades que han oído hablar del Programa o han participado en el mismo), los organismos públicos y privados, especialmente aquellos que tienen contactos con población en situaciones de necesidad, ofrecen referencias sobre el mismo.

Las redes étnicas también actúan como correas de transmisión de las posibilidades de acceso, así como de los requisitos, modos de comportamiento esperados, obligaciones y baremos. Su incidencia es significativa entre la población gitana, especialmente entre los que viven en poblados de chabolas o en los barrios de realojo, muchos de los cuales están

habitados por familias procedentes de chabolas o módulos prefabricados que mantienen mayor contacto vecinal.

Otros usuarios conocen la existencia del Programa a través de la que constituye hoy en día la principal fuente de información, la televisión. A veces han visto en algún programa a personas que lo cobran, o les han hablado del mismo en programas de búsqueda de empleo de los medios de comunicación.

En relación a las vías de difusión más formalizadas, se puede considerar importante la labor de información llevada a cabo por organismos como el INEM, el Consorcio, Cáritas, las parroquias, los Ayuntamientos, los talleres y cursos que se hacen en los Ayuntamientos, los hospitales o los centros de salud, los colegios, los centros de atención a drogodependientes (CAD), asociaciones de inmigrantes o centros de acogida de refugiados (CAR).

Entre los trabajadores sociales existe un cierto malestar debido al tipo de información que es ofertada por alguno de estos organismos sobre el Programa IMI. Los usuarios reciben una idea distorsionada del Programa que no se corresponde con su filosofía. Las quejas se refieren especialmente al INEM. El temor, siempre presente, es que se conciba el IMI como una pensión más, en concreto como una prestación económica a la que acudir cuando se acaba el subsidio de desempleo. Existe una clara conciencia de que la información que circula tanto formal como informalmente es que es una prestación económica, es decir, que se incide exclusivamente en el aspecto económico del Programa, de forma que no se ven claros los objetivos de integración perseguidos.

### ***b. El itinerario de la intervención social***

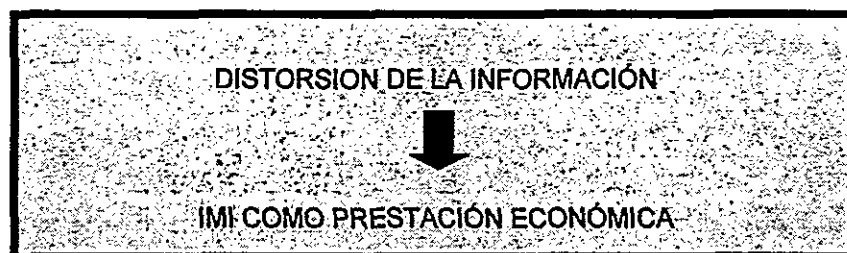
Como se establece en los documentos iniciales del Programa IMI, los centros de servicios sociales (unidades básicas de atención primaria de la red pública de servicios sociales y de responsabilidad municipal) asumen la responsabilidad de gestión del Programa. Constituyen la instancia más cercana a los usuarios y su deber es conocer la situación de las personas que acuden a ellos en busca de ayuda.

Según la organización del Programa, los centros de servicios sociales son los responsables de cumplimentar la documentación administrativa (relativa a la solicitud, la valoración de los datos aportados, la elaboración de propuestas, el seguimiento, el control de incidencias y la renovación) y de remitirla a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales (Servicio de Programación y Seguimiento de la Inserción). Este servicio hace una nueva valoración y la propuesta definitiva de concesión o denegación. Tras esta resolución el centro de servicios sociales continuará con el trabajo de seguimiento e intervención social.

Gráfico 6.15.

Formas de acceso

.EN LA IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA		➔	Política activa de publicidad
.EN LA ACTUALIDAD			
.VIAS INFORMALES	➔	.vecindario .familia .amistades .redes étnicas .programas de televisión	
.ORGANISMOS PUBLICOS	➔	.INEM .Consortio de realojo para la población marginada .Ayuntamientos .hospitales .colegios .CAD .CAR	
.ORGANISMOS PRIVADOS E INICIATIVA SOCIAL	➔	.CARITAS .Cruz Roja .Parroquias .asociaciones de inmigrantes .asociaciones gitanas .otras asociaciones	



En los documentos programáticos se propone que el IMI quede integrado con otros programas de los servicios sociales (CAM, 1992). En especial, se tuvo en cuenta la organización de los servicios sociales que el Plan Concertado<sup>207</sup> de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales proporcionaba. Sin embargo, se admite que los distintos desarrollos, situaciones y contextos en los que se inscriben los servicios sociales pueden dar lugar a diferentes formas de organización y gestión del IMI. A menudo estas diferentes formas de organizar son un reflejo de diversas concepciones sobre el papel del Programa IMI en los servicios sociales.

Se pueden identificar distintas formas de reparto del trabajo dentro del centro de servicios sociales. En una gran parte de los centros de servicios sociales se ha adaptado a las pautas del Plan Concertado y se ha incluido dentro de alguno de los Programas que puso en marcha. Las directrices iniciales de la Comunidad de Madrid (del Programa IMI) proponían su introducción entre las tareas del Programa de Prevención de la Marginación e Inserción social (o en el de Familia). El trabajador de zona se encarga del conjunto de la gestión —las peticiones, subsanaciones, contratos, seguimiento y extinción—, mientras que los trabajadores sociales de Programa, coordinadores o responsables supervisan y coordinan el trabajo del centro y mantienen la relación con la Consejería.

Otros ayuntamientos mantienen organizaciones distintas a la del Plan Concertado. El Ayuntamiento de Madrid —que no ha formado parte del Plan Concertado— funciona según un reglamento similar pero propio<sup>208</sup>. En áreas rurales y en las Mancomunidades, la escasez de recursos hace que un trabajador social asuma todas las funciones de uno o varios municipios.

Una tercera opción que tomaron algunos Ayuntamientos, en especial los de la Corona Sur Metropolitana, fue llevar a cabo las tareas del IMI como un programa específico al que acceden los usuarios cuando los trabajadores sociales de zona lo consideran adecuado. Todo el caso pasa a ser responsabilidad del trabajador social del Programa IMI. A pesar de los satisfactorios resultados que parece haber dado esta organización, esta forma de organización está desapareciendo, pasando el máximo de la responsabilidad hacia los trabajadores de zona.

Por último, en otros municipios la distribución del trabajo y el itinerario que seguirá el caso será diferente en función del tipo de situaciones a las que haya que hacer frente: cuando son casos 'sencillos' (por ejemplo, complemento de ingresos) se mantiene su gestión en el trabajador social de zona, pero si hay problemática familiar pasan al Programa de Familia, y si es de inserción laboral o casos muy crónicos, necesitados de un tratamiento más intensivo lo hacen al programa de inserción. Según esta filosofía organizativa, el IMI no es un programa, sino un instrumento al servicio de otros programas.

Durante el periodo de observación, se ha podido comprobar que estos sistemas de organización cambian con frecuencia. Aunque estos cambios están motivados por la búsqueda de una respuesta mejor y más eficaz a las necesidades sociales, su razón principal se encuentra en la urgencia por adaptar los recursos materiales y humanos a una demanda

<sup>207</sup> El Plan divide la organización y el trabajo del centro de servicios sociales en diferentes programas. Según este se dividen las responsabilidades entre los trabajadores de zona —los trabajadores de las Unidades de Trabajo Social, UTS— y del Programa.

<sup>208</sup> Suplemento al BOCM nº219, 1989, Reglamento de Organización y Funcionamiento de los centros de servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid.

creciente. Una tendencia existente es la de dar a los trabajadores sociales de zona (atención primaria, menos específica) más funciones, lo que supone un trabajo de menos intensidad. Los comentarios de los trabajadores sociales reflejan una sensación de pérdida de calidad de su trabajo por la obligación de repartir su atención entre un número cada vez mayor de usuarios. Esto contribuye a una falta de asentamiento en las relaciones entre usuarios y trabajadores sociales.

### *i) Incorporación al Programa*

Los primeros pasos para la incorporación al Programa se han de producir en los centros servicios sociales municipales. En ellos y tras una solicitud de entrevista con el trabajador social de zona, es el propio interesado quien realiza una demanda de incorporación (según el vocabulario del Programa) de ayuda o directamente del IMI. En un número menor de ocasiones la demanda es inducida, es decir son los propios servicios sociales u otras instituciones como los centros educativos o servicios de salud mental quienes detectan una necesidad.

Por lo general, el sistema de citas se considera una parte importante del proceso de trabajo y de intervención. Un sistema de citas, información y orientación puede alargar o acortar la duración del proceso (a veces se han de pedir con semanas o meses de antelación), desanimar a posibles demandantes o filtrarlos evitando gestiones innecesarias.

La diversidad en las formas de poner en marcha el Programa se refleja también en el propio sistema de citas con los trabajadores sociales. En algunos centros, la solicitud es atendida por profesionales de trabajo social que hacen un primer diagnóstico y derivan hacia otros servicios más especializados. En otros, el personal administrativo proporciona información al solicitante. Una serie de centros han puesto en marcha grupos informativos sobre el IMI, es decir, reuniones previas organizadas con las personas con demandas de tipo económico, con objeto tanto de informar sobre el IMI, requisitos y documentación, como de filtrar la demanda.

La agilidad de este filtro es importante también para el usuario que acude en situaciones de necesidad aguda buscando ayuda y a menudo se encuentra con un acceso burocratizado y distante. Un sistema de citas muy rígido puede expulsar a usuarios que tienen unas características especiales y niveles culturales bajos. Algunos trabajadores sociales consideran la solicitud de cita como un elemento más de un proceso que seleccionará a los más necesitados o que 'disciplinará' las costumbres de los usuarios. Las citas subsiguientes presentan menor complejidad y, a menudo, son proporcionadas por el propio asistente social o convocadas mediante una carta al usuario.

Las entrevistas de los trabajadores sociales suele concentrarse en dos o tres días por semana. En estos días desde primera hasta última hora de la mañana, los trabajadores sociales se entrevistan con usuarios en un espacio entre veinte y cuarenta y cinco minutos.

Durante las primeras entrevistas los trabajadores sociales deben explicar minuciosamente los contenidos e implicaciones del Programa, y conocer la situación económica y social del solicitante. Los trabajadores sociales suelen prolongar el número de

entrevistas con la finalidad de aclarar las circunstancias del usuario y valorar si en su situación sería preferible no comenzar la tramitación.

*Cuando te llega este tipo de gente pues o que lo ha perdido todo o nunca ha tenido nada, es fundamental que haya un buen proceso de acogida por parte del profesional, con lo cual yo soy defensora a ultranza de que la atención individualizada debe ser pues exquisita. (TS2)*

Un problema que preocupa a los profesionales es la falta de homogeneidad en las explicaciones que se dan sobre el Programa. El resultado es que el mismo dispositivo es presentado de formas muy diferentes. Las diferencias, no se producen únicamente entre profesionales y territorios, sino que también son diferentes, una vez más, según el usuario que se tenga delante y el tipo de intervención que se prevea llevar a cabo.

En términos generales, la información que se ofrece suele incidir en la utilidad del IMI como una prestación “para que las cosas cambien, si no no sirve para nada” y se insiste en las contraprestaciones como ‘cosas que hay que hacer’. También se subraya la temporalidad de la permanencia en el Programa. Desde el primer momento se considera importante hacer comprender que constituye un contexto de exigencia y que la actuación está orientada hacia objetivos concretos. A pesar de las explicaciones, hacer comprender que son algo más allá que la mera prestación económica, conceptos como ‘acompañamiento social’ o ‘integración’ no parecen tener mucho sentido para muchos usuarios.

*Es importante transmitir la idea de que el IMI es algo temporal, aunque le tenga que estar tramitando una ayuda de emergencia puntual o una ayuda familiar pero por lo menos que no lo vea como una forma vitalicia, porque el IMI al ser periódico, y al ingresarlo en el banco directamente... hay que romper con esa dinámica porque si no rompes eso.. pues dicen: “anda que guay a mi todos los meses me lo meten por el banco... y tan ricamente.” (TS6)*

En las explicaciones, se evitan también algunos aspectos, se ofrecen explicaciones muy vagas o no se responde a cuestiones, por ejemplo el tiempo que va a durar la tramitación. En la actualidad motivado por los retrasos en la gestión se está comenzando a informar de rectificaciones y subsanaciones, se comenta su eventualidad y se justifican de antemano que se pidan más documentos de los establecidos previamente.

La información que se ofrece sobre el Programa depende también del tipo de intervención que se pretenda, así como del cálculo de prevenciones ante eventuales dificultades en el futuro (evitar actitudes de dependencia, preparar una intervención difícil o apoyar la solicitud). En especial cuando se desconfía o se prevé una intervención problemática se incide en la temporalidad de la prestación, en las condiciones y compromisos de la solicitud o en la dificultad de consecución de la prestación y se advierte de lo que pasará en caso de incumplimiento. En algunas ocasiones, cuando hay reticencias a solicitar por sentir vergüenza, se explica que la protección es un derecho. También evita conflictos presentarse como un mero gestor, ya que se presenta al equipo de seguimiento de la Consejería de Servicios Sociales como el que toma las decisiones.

La solicitud de ingreso ha de ser rellenada por el usuario auxiliado por el personal administrativo. Sin embargo, lo habitual es que sea el propio trabajador social, quien lo



cumplimente. Este trámite supone también para el trabajador social una manera de informarse sobre la situación familiar. El documento de solicitud recoge datos personales de los componentes de la unidad familiar, sobre sus ingresos y la vivienda y es firmado por el solicitante y es registrado por el municipio. Incluye asimismo un compromiso de cumplir con las obligaciones del Programa, aunque es algo que no suele ser recordado por el trabajador social al usuario a la hora de firmar. Respecto a quién ha de ser el titular de la prestación hay distintos planteamientos entre los profesionales. Mientras que algunos trabajadores sociales consideran que debe ser el cabeza de familia, otros consideran que ha de serlo la persona que acude a los servicios sociales, frecuentemente las mujeres. Otro criterio que suele emplearse es el de considerar el titular al miembro que más posibilidades tenga de participar en el mercado laboral.

A esta solicitud, deben acompañar los documentos acreditativos de la situación familiar: nacionalidad (DNI o Pasaporte, en vigor), composición de la unidad familiar (libro de familia), empadronamiento y residencia, ocupación e ingresos y datos bancarios. Aunque no son muchos documentos y, a veces sirven declaraciones juradas sobre algunas circunstancias, la recopilación de estos documentos es una tarea difícil para muchos usuarios tanto por falta de adaptación como por su propia situación vital, a veces difícil de documentar. Si bien hay gente que consigue hacerlo en una semana, hay personas que pueden tardar hasta un año.

El trabajo de comprobación sobre las condiciones de vida de los usuarios es algo que se lleva a cabo constantemente tanto en el momento de la solicitud como en el seguimiento de la intervención. Sus funciones son de dos tipos:

- valorar si el usuario cumple el perfil y los requisitos para percibir o seguir percibiendo el IMI. En línea con ello se trata de evitar casos de posible fraude, así como de conseguir una mayor eficacia en su distribución.
- conocer bien la realidad social del solicitante para poder intervenir de una forma más adecuada.

En contra de los deseos de los profesionales del trabajo social la primera función, de carácter más controlador, tiene un papel protagonista en el Programa. El trabajo de control es aceptado con desgana, es vivido incómodamente e, incluso, en otras ocasiones es rechazado. Se emplean calificativos como, por ejemplo, fiscalización, inspección o labor policial. Es una función que implica también un sentimiento de rechazo por parte de los usuarios.

*Piensan "esas son unas cotillas, cotillas, y luego no hacen nada". Porque... entonces su vivencia es muchas veces como que nos metemos en sus vidas...y hay veces que yo creo que es verdad, que entramos a saco en muchas cosas... (TS18)*

A pesar de que sobre los trabajadores sociales de los centros recae todo el peso de recabar información, éstos cuentan con muy pocos medios para ello. La principal fuente de información son las sucesivas entrevistas que se mantiene con los usuarios, donde se indaga tanto sobre los recursos económicos como sobre circunstancias y relaciones familiares. Se desconfía de esta información pero no queda más remedio que fiarse de ella en espera de que se vayan confirmando los datos de los que disponen. La posibilidad de ser engañado supone una amenaza constante. Con frecuencia la escasez de información crea mucha inseguridad y

desconfianza hacia el usuario. Las trabajadoras sociales toman en cuenta en su intervención intuiciones, signos externos, contradicciones en el discurso o actitudes de los usuarios.

Otras veces desarrollan estrategias de control de engaños. Otra posible postura es la aceptación del engaño como algo inevitable<sup>209</sup>.

*Pero bueno a mi que me engañen. Creo que están en su derecho a hacerlo. No me importa, bueno me molesta si me están engañando ya mucho, pero un cierto engaño pues no. Mientras vea que está saliendo la familia en otros aspectos (...) pero yo no me puedo meter en las casas ajenas porque creo que no debo hacerlo ¿no?, me puedo meter un poquito, pero un poquito, lo que ellos me dejen ¿no?" (TS7)*

Una tercera opción de los profesionales es confiar en la relación con el usuario, pensando que una buena intervención, una buena relación fomentará la sinceridad y la confianza mutua. Se considera que la buena relación es eficaz en la desaparición del engaño y por el contrario, la desconfianza genera engaño y es menos eficaz.

La amenaza del engaño disminuye en ámbitos territoriales pequeños, en los que todo el mundo se conoce y tiene información sobre las situaciones y problemas ajenos, como sucede en los ámbitos rurales, o incluso los conjuntos de viviendas sociales en los que se concentra población que percibe la prestación IMI, es decir, en contextos que no son anónimos.

Estos primeros pasos (la consecución de una cita, las primeras entrevistas para la valoración, la solicitud) hasta que se llega a realizar la solicitud de incorporación suponen en muchos casos hasta dos meses. Un espacio de tiempo largo para conseguir una ayuda que esperan que solucione su situación de emergencia con rapidez.

Tras la valoración de la solicitud por parte del equipo de servicios sociales, se eleva una propuesta de concesión o denegación a la Dirección de Servicios Sociales Generales de la Comunidad de Madrid. En la Comunidad se le da registro, se valora, se comprueban los datos y se resuelve su concesión o denegación.

Se pretendía que la prestación IMI fuese un sistema de cobertura de recursos mínimos rápido y eficaz<sup>210</sup>. A pesar de lo cual, en estos momentos el periodo medio en que se lleva a cabo esta resolución no es inferior a los seis meses. Es posible que haya casos de más de diez meses, y algunos de tres meses<sup>211</sup>. Para la resolución, los servicios de gestión de la Comunidad solicitan a menudo subsanaciones sobre los datos aportados en la solicitud lo que suele consistir en documentación adicional acreditativa complementaria de la veracidad de los datos aportados. La subsanación de documentos sitúa a los trabajadores sociales en una situación delicada con el usuario, a quien se le había dicho que su solicitud estaba ya preparada y sólo era cuestión de recibir la resolución. El usuario desconfía del trabajador social y pierde autoridad en la relación.

<sup>209</sup> Así se produce cierta resignación a realidades como que existan otros ingresos económicos no declarados por los usuarios. Una frase habitual entre los trabajadores sociales es la de "nadie se cree que una persona vive con el IMI".

<sup>210</sup> En el Decreto 73/1990 se establecía que la prestación se devengaría el mes siguiente a que se efectúa la solicitud. En la actualidad es al mes siguiente de la fecha en que quedan acreditados los requisitos.

<sup>211</sup> En el volumen del Informe final sobre la investigación se dedica un apartado al análisis de los problemas y efectos no deseados que estos retrasos están teniendo.

## ii) Contrato de Integración

En un plazo máximo de cuarenta y cinco días desde la concesión de la prestación periódica, la unidad familiar tiene la obligación de subscribir un Contrato de Integración con los servicios sociales, concretamente con el trabajador social correspondiente. El Contrato es un documento en el que figuran las actividades destinadas a mejorar la 'autonomía social, personal y económica' de los usuarios y debe ajustarse a las circunstancias y recursos que éstos dispongan. En él se también incluyen las causas que motivaron la incorporación al Programa, así como los recursos que se van a emplear. El Contrato hace referencia no sólo al titular, sino a todos los miembros del hogar y ha de firmarse al menos uno por unidad familiar en cada periodo de disfrute de la prestación (seis meses).

La intervención y las actividades comienzan a partir del momento en que se firma el Contrato<sup>212</sup>. El Contrato es un instrumento de corresponsabilidad, de participación del usuario en su propio proceso de promoción. El Contrato de Integración se presentó inicialmente como un documento útil para el trabajo social. Incluso para muchos profesionales, el Contrato ofrecía la oportunidad real de llevar a cabo su tarea acorde con sus planteamientos ya que no sólo es un documento de la intervención, sino que además incorpora a los usuarios en la toma de decisiones. Su elaboración constituye en el ideario del Programa el momento clave de la intervención.

Los usos de Contrato en el Programa son también diversos. Se trata de un documento escrito y, por lo tanto, una herramienta con la que enfrentarse a las situaciones de incumplimiento o de engaño de los usuarios. También sirve para obligar a que el usuario realice determinadas actividades que no realizaría por iniciativa propia. Desde este punto de vista, es un instrumento de presión.

*Pues el contrato es una forma de que el usuario entienda que la prestación no es simplemente una ayuda económica y es una forma de que él se implique y una forma de que vea que tenemos que trabajar y que tiene que hacer lo posible por salir adelante, que se tiene que implicar en el proceso. Es una forma de presión, ¿no? es una forma de decir, no vas a hacer lo que quieras. Define unos objetivos y aquí está el contrato para que tu veas que es lo que vas a plasmar aquí y que tu veas cómo esto va evolucionando. Es una forma de control. (TS15)*

En algunas ocasiones el Contrato puede emplearse como un indicador de progreso en un proceso de intervención o como un elemento de refuerzo para los propios usuarios. En muchas otras, no tiene más alcance que el cumplimiento de la normativa, pasando al olvido hasta la siguiente renovación de la prestación (momento en el que el contenido del Contrato es prácticamente repetido de forma automática).

Según el decreto que regula el IMI, los contenidos del Contrato surgen de un proceso de negociación entre los usuarios y los trabajadores sociales, participando ambos como

---

<sup>212</sup> Debido a los retrasos en los trámites que aplazan las posibles ofertas de solución a situaciones de urgencia, algunos trabajadores sociales comienzan a intervenir y ofrecer recursos una vez que se ha solicitado la prestación económica independientemente de su aprobación o denegación posterior. El problema que se les plantea es que sin la prestación no hay un ingreso ni un Contrato de Integración y, señalan, que de esta forma se carece de argumentos para exigir contraprestaciones o para iniciar la intervención.

iguales. En el trabajo de observación llevado a cabo en esta investigación, se confirma que esta negociación tienen un alcance muy limitado. En gran parte de los casos el contrato es cumplimentado por los trabajadores sociales, con escasa participación del usuario. A pesar de que, a veces, se realizan esfuerzos para conseguir la participación del usuario (por ejemplo, entregar antes a la familia el documento sin rellenar), el proceso más habitual es el de escribir el contrato, explicarlo, pedir la conformidad y la firma del usuario.

Esta limitación del alcance de la negociación se atribuye en gran parte a la ausencia de una relación de igualdad entre trabajador social y usuario. También se argumenta que lo que opera es la escasa comprensión por parte de los usuarios del Contrato, que lo perciben como un sistema de presión y control. Los trabajadores sociales consideran que para el usuario se trata de 'contrato económico'.

*Ellos cuando empiezan con un contrato no saben ni lo que están haciendo, se enteran más tarde. Tú, cuando le dices y ahora firma y te dice ¿firmar? Si tienes que firmar, tu aquí y yo aquí, porque a esto es a lo que nos hemos comprometido, y cuando cumplas esto hay IMI cuando no lo cumplas no hay IMI (TS7)*

En efecto, la presión de la prestación económica convierte el Contrato en un instrumento útil para el trabajador social porque el usuario, gracias al mismo, se presta más al acuerdo ("a todo te dice que sí") aunque la implicación en el proceso de intervención y la corresponsabilidad que se supone que se conseguiría a través del mecanismo negociador no tienen lugar.

También hay situaciones en las que la negociación trabajador social-usuario carece de sentido debido a que hay determinadas contraprestaciones que entran dentro del ámbito de lo innegociable por los servicios sociales o del IMI: escolarización, tratamientos de desintoxicación o sanitarios. Para muchos trabajadores tampoco lo tiene en aquellos usuarios sin posibilidad real de inserción laboral, es decir los casos 'crónicos'.

Algunas personas o familias viven como algo vergonzante e insultante esta obligación a comprometerse a realizar determinadas actividades para mejorar su situación. Son sobre todo aquellos grupos sociales, cuyo problema es principalmente de insuficiencia económica, que están haciendo esfuerzos por salir de esta situación, que llevan a cabo las acciones que se consideran necesarias para acceder a una situación social mejor y para quienes las exigencias del Contrato son interiorizadas como una humillación.

Las explicaciones que se dan al usuario sobre el sentido del Contrato, los compromisos adquiridos por los servicios sociales, las actividades que se proponen y su funcionalidad en la situación del perceptor suelen ser escasas. En la entrevista con el trabajador social el tiempo de cumplimentación del mismo se ocupa en determinar las actividades a realizar, mientras que prácticamente no se dedica atención a los otros apartados, que a veces ni siquiera se cumplimentan. La escasez de recursos adaptados y la falta de información sobre la unidad familiar hacen de este momento también una situación forzada, ya que se tiene que 'enviar a', 'pedir' o 'mandar hacer' actividades. Las actividades pueden tener diferentes grados de concreción. Así mientras hay Contratos centrados en la cobertura de los compromisos mínimos (escolarización o atención sanitaria), otros son muy generales (realizar actividades de búsqueda de empleo) o específicos (realización de un determinado

curso o participación en un determinado Proyecto de Integración). En algunos casos por ejemplo, se declara explícitamente al usuario que se 'va a poner algo en el contrato' pero que luego 'ya se verá'. Los contenidos y orientaciones del Contrato serán analizadas con más detenimiento cuando se analicen más adelante las líneas y los recursos de la intervención social.

Los problemas para establecer una negociación en torno a los contenidos del Contrato es una ilustración de uno de los problemas que subyacen en el Programa IMI, en particular, y en el trabajo social, en general. La intervención suele basarse en problemas no sentidos y en necesidades no vividas como tales por los usuarios (como se ha visto en el apartado de percepciones de los usuarios). Se está forzando a los usuarios a definir problemas a solucionar, adicionales al económico, que frecuentemente no sienten. La paradoja es que frecuentemente los propios usuarios acaban aprendiendo y recreando problemas que pueden 'vender' ante el trabajador social y la sociedad a cambio de una prestación económica.

El supuesto que subyace tras la firma de un contrato (el usuario es libre y dispone de los recursos personales, económicos y sociales suficientes para firmar el contrato, en situación de igualdad) no se produce en el marco del Programa. El sujeto que acude al Programa no puede negociar porque está inmerso en una relación de poder marcada por la necesidad de recursos para la supervivencia.

### *iii) Seguimiento*

Tras el diseño de intervención y la firma del Contrato, los trabajadores sociales se han de encargar del seguimiento de las actividades y del itinerario familiar. La red de atención primaria, es decir, los servicios sociales de base son los que asumen esta tarea de seguimiento, que no debe confundirse con una mera tarea de inspección. El trabajador social que va a realizar esta labor suele ser aquel con el que se realizó la solicitud y el Contrato de Integración, esto es, 'su trabajador social' de referencia. Es un trabajo que debe ser cercano y continuo. Se asume que a partir de este trabajo se deben detectar las problemáticas de la vida cotidiana, es decir mejorar la información sobre los "indicios de exclusión social" y la renovación permanente del contrato con el perceptor que debe mantener el espíritu pactado y participativo y consolidar la implicación del perceptor en las actividades previstas y con los objetivos perseguidos (CAM, 1992).

Esto no siempre es así ya que en algunos centros de servicios sociales la excesiva movilidad del personal y cambios de organización lleva a una rotación continua de los casos. Muchos usuarios van pasando por distintos profesionales (con criterios y percepciones diferentes), sobre todo debido a la inestabilidad laboral de estos trabajadores. Esto supone una 'carga' de trabajo extra puesto que se debe conocer de nuevo el caso y las características de los usuarios. Esta circunstancia supone que los casos 'se vician', se acostumbran a seguimiento poco exhaustivos o cambiantes, intentan aprovechar los cambios para obtener más recursos y, a la larga, significa mayores resistencias a cambiar su situación. A pesar de que esta forma de funcionar suponga algunas ventajas para los usuarios —evitando dar mucha información o controles más exhaustivos— es un problema cuando han conseguido establecer una relación de confianza y entendimiento con un trabajador social.

El tipo de seguimiento difiere en función de los objetivos de la intervención. Cuando existen sospechas sobre los datos o los comportamientos de los perceptores el seguimiento es mucho más pormenorizado e inquisitivo. En caso contrario, la tarea suele ser continuista se pasa revista a los aspectos familiares o laborales, o se ofrecen consejos.

Los datos de gestión confirman que el seguimiento que se hace de las familias es de tipo de 'seguimiento social básico' (60,5%), lo que suele equivaler, dependiendo de los centros de servicios sociales, a tres o menos entrevistas en el periodo de los seis meses anteriores a la renovación (firma de contrato y seguimiento de las actividades). El 'tratamiento social intensivo' se emplea en un 28,8% de los casos<sup>213</sup> (CAM, 1997). El resto es seguimiento de tipo administrativo (4%) o acceso a otros servicios, es decir, derivaciones (3,4%). A pesar de la vaguedad de estas categorías empleadas para medir el tipo de seguimiento, se puede decir que se trata de un trabajo de baja intensidad. Esto permite atender a más familias (acorde con las tendencias reorganizadoras de los servicios sociales), pero también significa una disminución de las posibilidades de conocimiento e intervención social.

La prestación, es decir la estancia en el Programa, se renueva cada seis meses, momento en el que se ha de cumplimentar una Hoja de Seguimiento. Este documento se envía a la Consejería donde el Equipo de Seguimiento revisa, valora y emite un dictamen sobre su renovación<sup>214</sup>. En ella se requiere información sobre la situación de la unidad familiar (vivienda, acceso al empleo y problemas), sobre el proceso de integración (situación del contrato, áreas de trabajo, actividades, objetivos, valoración y previsiones) y la propuesta de renovación o de extinción. En la práctica cotidiana esta hoja de seguimiento se rellena de forma bastante automática. Junto con la Hoja de Seguimiento, se han de cumplimentar otros documentos, generalmente para la administración del propio centro de servicios sociales o para la Administración municipal. Todo esto es vivido por los trabajadores sociales como papeleo, una carga burocrática que les impide realizar otras tareas más propias del trabajo social y emplear documentos como los cuadernos o historias personales.

Por lo general, se trata de una tarea bastante mecánica, en la que no se emplea mucho tiempo y que no parece tener importancia como herramienta de la intervención social<sup>215</sup>. Aunque hay que señalar que en ocasiones se cumplimenta las Hojas de Seguimiento de forma estratégica, calculando como plantear un caso para que en la Comunidad acepten sus propuestas sobre el mismo o buscando favorecer o dificultar el itinerario de un determinado usuario. Un ejemplo habitual es la modificación de las causas de las extinciones o las

---

<sup>213</sup> En el tratamiento social intensivo se realiza un trabajo social de intensidad media o alta (acompañamiento intensivo, tratamiento-rehabilitación social), y podría medirse como aquel en el que hay más de cuatro entrevistas semestrales. El 'seguimiento administrativo' se refiere a los casos en los que no existe un trabajo social propiamente dicho (CAM, 1994a).

<sup>214</sup> Este documento junto con la Hoja de Solicitud y las Hojas de Incidencias constituyen los documentos administrativos básicos del Programa IMI.

<sup>215</sup> El repaso de los expedientes administrativos muestra que no se les dedica mucho trabajo ya que hay incoherencias no explicadas, se copian de unos semestres a otros, se dejan prácticamente vacías las preguntas abiertas o no se diferencian los objetivos de las actividades y de las propuestas de futuro. En la etapa de observación se ha constatado, además, que esta tarea recae a veces en los estudiantes de trabajo social en prácticas y después se supervisa. También se producen quejas sobre la inadecuación de la Hoja a cumplimentar: preguntas redundantes, no se contempla aspectos como la falta de empleo como problema, la información que procede de las hojas de seguimiento no coincide con la solicitud por lo que es difícil ver itinerarios, no se puede comentar sospechas sino solo aspectos documentados o no se demanda información sobre situaciones que serían especialmente relevantes conocer (como es el caso de la vivienda).

suspensiones de la prestación de cara a atenuar o reforzar las penalizaciones que va a recibir el caso.

En cierta forma, se puede señalar que las Hojas de Seguimiento más que una herramienta para la intervención social y seguimiento de los casos, y una forma de comunicación con el equipo de la Comunidad, constituyen para los trabajadores de los servicios sociales una forma de control y fiscalización de su propio trabajo.

#### *iv) Extinción y suspensiones*

El último paso que se puede distinguir en el itinerario del usuario en el Programa es la extinción. En un itinerario ideal, el momento para la extinción sería aquél en que se cumplen los objetivos, lo que equivaldría a que se ha conseguido la inserción del individuo o familia atendida en el Programa (medida a través del logro de autonomía personal). En la práctica, la consecución de ingresos superiores al baremo significa la extinción de la prestación y de la intervención del Programa.

Las extinciones por cumplimiento de objetivos o por superar baremo, es decir las que se refieren al objetivo o itinerario ideal del Programa, alcanzaron casi a un tercio de las extinciones de 1996 (un 13,4% y un 19,4% durante 1996 y un 12,6% y 24,5% respectivamente entre 1990 y 1996) (CAM, 1997). El volumen más significativo de extinciones está referido a aquellas en las que se valora que existe algún tipo de rechazo a participar en su proceso de inserción (no firmar contrato, no cumplir con las actividades acordadas, no comunicar cambios, destinar la ayuda a fines incorrectos, no escolarizar a menores, rechazar las medidas de inserción o ser excluidos de un Proyecto de Integración). Estas supusieron un 43,2% del total durante 1996. La extinción por actuación fraudulenta ha aumentado en 1996 a un 15,4% cuando en 1995 se situaba en un 6,2%. Este incremento (respecto a prestaciones y contrataciones) se debe a la mejora de los sistemas de detección de fraude con los cruces periódicos con otros listados procedentes del INEM, del INSS y de Pensiones no Contributivas.

Estas cifras provienen de las referidas Hojas de Seguimiento donde los trabajadores sociales responsables justifican sus decisiones de extinción. Del análisis de la documentación administrativa y de las observación se deduce que su empleo no es muy preciso por lo que hay que tomarlas con cierta precaución. Uno de los casos prototípicos sería el de la elección de la categoría en función de la penalización que conlleva<sup>216</sup>. La elección de una causa de extinción está también influida por cómo creen los trabajadores sociales que será más aceptable para el equipo de seguimiento de la Consejería. En situaciones donde es difícil demostrar las

---

<sup>216</sup> La actuación fraudulenta o el rechazo de medidas de inserción supone un periodo de penalización de doce meses antes de poder volver a solicitar la prestación (Orden 178/1991, modificada por la Orden 234/1991, de desarrollo del Decreto). En las demás extinciones de la prestación, el periodo en el que no se puede solicitar la prestación es de tres meses. Así, muchas veces los trabajadores sociales emplean categorías que tengan menores penalizaciones, para mitigar el castigo que supone la extinción o viceversa. Es frecuente que los trabajadores sociales intenten modificar la categoría de 'actuación fraudulenta' (cobro de prestaciones, contrataciones, ocultación de datos) por la categoría de 'no comunicar cambios'.

circunstancias que justifican la extinción se utilizan categorías que se han convertido en 'cajones de sastre' como el 'cumplimiento de objetivos'<sup>217</sup>.

Para los trabajadores sociales tomar la decisión de la extinción, salvo cuando hay una superación del baremo económico, es difícil. Mientras que por un lado existe un amplio acuerdo profesional sobre la necesidad de ser rígidos en las extinciones, por otra hay una serie de factores que hacen que estas sean decisiones difíciles. La razón principal para la exigencia es, sobre todo, que ésta es considerada una buena forma de prevenir cronificaciones y malos ejemplos. Sin embargo, la aplicación concreta de esta 'rigidez' es muy variable.

*...porque a veces es durísimo extinguir un IMI a una familia y valoras puede subsistir o no puede subsistir si le extingo el IMI. (TS3)*

En algunas ocasiones, la extinción se emplea para 'clarificar', para valorar realmente cuál es la situación de la familia y del usuario: cuando se tiene dudas sobre si realmente existe necesidad, si hay ingresos no declarados, si existe una actitud favorable a realizar actividades de inserción, se fuerzan las extinciones mediante contratos más exigentes o se establecen obligaciones más apegadas a la norma (por ejemplo, se extingue si faltan a una entrevista).

También la extinción es una herramienta en la mano del trabajador para presionar en la intervención, en el proceso de integración social de las personas. A menudo, se emplean las suspensiones cautelares como un medio para evitar la acomodación o como 'reprimenda', sin llegar a la extinción. Se reconoce que si las reincorporaciones fuesen más flexibles se emplearían más en este sentido.

Entre los factores que hacen difícil la extinción está el hecho de que muchas familias carecen de alternativas reales y que sin la prestación su situación sería de miseria absoluta. La extinción supone un doble castigo puesto que a la penalización se suma el tiempo de demora hasta una nueva renovación de la prestación<sup>218</sup>. Además, pone en peligro la relación, muchas veces de complicidad, que existe entre el usuario y los servicios sociales, que ha necesitado largos periodos de tiempo para desarrollarse.

Otro de los factores que hacen difícil la extinción es que ésta supone un enfrentamiento con los perceptores. Las entrevistas en las que se comunica la extinción son vividas con mucha tensión y, a veces, están cargadas de agresividad y amenazas.

De hecho, a menudo se opta por preparar el terreno para evitar estos enfrentamientos y se va avisando de la temporalidad de la prestación, de la eventual extinción. Se ofrecen explicaciones que se ofrecen van encaminadas a eliminar las tensiones que puedan generarse.

La falta de flexibilidad del Programa actúa como freno de las decisiones de extinción. Las penalizaciones para volver a solicitar, las dificultades de la reincorporación de los usuarios y los retrasos inhiben a los profesionales para cortar la prestación.

---

<sup>217</sup> Cuando la extinción se ha producido por una 'superación de baremo' o 'consecución de objetivos' hay que tener en cuenta que no sólo se trata de la consecución de un empleo normalizado sino que, muchas veces, se trata del logro de una pensión u otra prestación o empleo temporal y precario, al final del cual muchos usuarios no tienen otra alternativa que volver a solicitar la prestación.

<sup>218</sup> El Programa prevé la posibilidad de suspender la prestación durante tres meses cuando se consiguen temporalmente ingresos que superen el baremo. Pero este límite es poco flexible con aquellos que lo consiguen por algo más de tiempo (incluso puede ser un desincentivo a aceptar trabajos).



Un resultado de la dificultad de la extinción es que se prolongan las estancias en el Programa de muchos usuarios. Todas las dudas sobre la situación familiar contribuyen a que en lugar de extinguir, se renueve la prestación para ir viendo como se desarrolla la relación. De esta forma, hay una tendencia a prolongar la estancia, a dar nuevas oportunidades. La esperanza de que la situación cambie (que los usuarios se interesen, que modifiquen sus actitudes o que se impliquen) alimenta la renovación de la prestación. La extinción es contraproducente para el trabajo social pues se apoya en la prestación para intervenir, a través de ella se asegura la presencia del usuario, la continuidad de la relación y la motivación para acometer las actividades que se le sugieren.

Los profesionales de los centros de servicios sociales son los responsables últimos de la extinción, se sienten aislados y son conscientes de que sus criterios son subjetivos. Sus decisiones son calificadas por los usuarios de arbitrarias, discrecionales e injustas (cuando se comparan con las de otros usuarios). Se echa en falta encuentros o mecanismos que den homogeneidad a estas formas de actuación.

Pero la extinción se refiere a la prestación económica y a la participación en los Proyectos, puesto que otras prestaciones y servicios de los centros de servicios sociales siguen estando a disposición de los usuarios. Los trabajadores sociales han de continuar con la atención e intervención de los casos que lo precisen. Los usuarios señalan que hay cierta pérdida de interés de los profesionales por sus casos en el momento en que se pierde o finaliza la prestación. Esto alimenta la imagen 'no deseada' del Programa como prestación económica.

### ***c. La percepción del IMI de los trabajadores sociales.***

Las perspectivas que mantienen los trabajadores sociales de los centros de servicios sociales y de los Proyectos de Integración sobre el IMI refleja la posición de intermediación y contradictoria en la que se encuentran. Por una parte, este colectivo de ejecutores del Programa asume sus principios, filosofía, objetivos y pautas de funcionamiento y muestra posiciones en sintonía con las posiciones de los elaboradores y responsables. Sin embargo han de enfrentarse a muchas de las ambigüedades del Programa, a la dificultad de alcanzar los objetivos inicialmente planteados con los medios con los que cuentan y a las presiones que reciben tanto desde la parte de gestión como desde los usuarios.

Para muchos profesionales la implantación del Programa IMI estuvo vinculada a una renovación de las formas de trabajo social. Este cambio ha adquirido especial relevancia porque tanto los servicios sociales (legislación autonómica, transferencias, aumento y consolidación del gasto) como el trabajo social –formación universitaria, aumento de las contrataciones, mayor visibilidad– han sufrido transformaciones importantes en los años ochenta. Para los trabajadores sociales el IMI se suma a estos cambios mientras que para otros, lo trajo consigo el propio Programa. De acuerdo con sus opiniones, la relación que se había mantenido hasta ese momento entre trabajadores y usuarios no estaba pautada y el funcionamiento estaba más próximo a la beneficencia social, arbitraria y subjetiva. El IMI

implica una nueva forma de trabajar más objetiva y sistemática, más científica y técnica que abandona la caridad, o el asistencialismo. El Programa IMI se asienta sobre un decreto que da un sustento legal a la intervención, sobre un Contrato de Integración que conforma la relación entre el profesional y el usuario, y establece unos criterios de intervención. Además el IMI significa mayores exigencias y mayores niveles de implicación por parte de los profesionales. Las opiniones de los profesionales que trabajan en los Proyectos de Integración financiados a través del Programa reflejan estos mismos planteamientos.

*El IMI viene a mejorar lo que antes era el asistencialismo, la asistencia social, que eso sí que era totalmente subjetivo, ¿eh? Ahí sí que era el asistente social, era la persona que le ayudaba económicamente, yo creo que ha ido un poco a la objetividad. Antes sí que era una cosa totalmente subjetiva y no de derecho, el IMI incorpora un poco las dos cosas, incorpora la objetividad y es una prestación que incorpora ese carácter que tiene también de derecho. (TS8)*

A pesar de esta percepción positiva de las aportaciones del Programa, los planteamientos de los trabajadores sociales reflejan el difícil encaje de sus dos componentes o vertientes: la prestación económica y los recursos para la inserción. Estos dos componentes son dos dispositivos que responden a dos objetivos distintos, el mantenimiento económico y la inserción social.

Los trabajadores sociales consideran, por lo general, que la inserción social es, no sólo el objetivo prioritario, sino además el auténtico y legítimo del Programa. Desde esta perspectiva, la prestación económica sólo tiene valor en tanto en cuanto permite acceder a las familias excluidas, facilitando y apoyando la intervención de los trabajadores sociales para lograr la inserción social. Su valor es el de la herramienta o del instrumento de mediación. Consideran, en general, que la filosofía original del Programa corresponde a la de las rentas mínimas de inserción, un contenido que las diferencia de una mera pensión más.

Sin embargo, cuando se trata de definir la inserción social las propuestas de los trabajadores sociales son más diversas. En unos casos significa hablar del diseño de intervención, en otros proporcionar una serie de recursos que conduzcan a la inserción o integración de la persona y, en otros, obligar a la realización de determinado tipo de actividades a los perceptores. En muchas ocasiones el término inserción es usado como equivalente a inserción laboral, de forma un tanto vaga.

Las dificultades que encuentran para lograr este objetivo, fuerza continuamente a los profesionales del trabajo social a aclarar que la inserción no es un objetivo único. Se hace referencia a distintos niveles de inserción que abarcan desde una serie de hábitos mínimos hasta la integración laboral que se supone es el último nivel. Se puede afirmar que hay un modelo (implícito pero acorde con la filosofía del Programa) de proceso de inserción, constituido por etapas progresivas por las que pasan los usuarios. La primera etapa sería la mejora de las habilidades sociales, seguida de la formación ocupacional, a la que posteriormente se añade la orientación hacia el empleo, para culminar con la inserción laboral. Se reconoce que la meta final que sería la inserción laboral es difícilmente alcanzable pero, también, que esto no debería significar la invalidación del Programa. Lo importante es que los usuarios pasen de una etapa a otra, no sólo que lleguen al final. Lo que se está consiguiendo

con el Programa son objetivos o metas de tipo intermedio, que son menos visibles y no coinciden con lo que la sociedad y desde las esferas políticas se demanda. Aunque hay también quien considera que se está poniendo excesivo énfasis en la inserción laboral, a pesar de que dada la situación de determinados individuos y colectivos atendidos se trata de un objetivo lejano si no imposible.

En cuanto a la prestación es una herramienta que adquiere su sentido en el marco de la intervención para la inserción social. Se trata de un dispositivo que 'obliga' a las personas a hacer algo que por sí mismas no harían. Al fin y al cabo, constituye un instrumento de presión del que carecían los trabajadores sociales por lo que sólo podían hacer recomendaciones, dar consejos o llevar el seguimiento de las familias. La prestación económica, por una parte, enturbia la relación pero, por otra, facilita el compromiso del usuario, sirviendo de 'banderín de enganche' para la inserción. Permite a los profesionales intervenir en familias a las que no habrían tenido acceso o éste les sería muy difícil.

Una opinión generalizada es que el paso del tiempo y los problemas que han ido surgiendo han 'degenerado' el Programa, de forma que hoy en día viene a funcionar primordialmente como una renta mínima. Las causas de esta devaluación se sitúan en la falta de recursos adaptados a las necesidades, en especial humanos. Los cambios en los tipos de perceptores que acuden al Programa (las circunstancias de los nuevos perfiles de familias cuyo problema es la carencia de empleo) también han influido en la transformación y en la pérdida de sentido de la intervención social. Otra posible causa es la falta de interés profesional, ya que se recurre a lo más cómodo y a lo más fácil para proporcionar la prestación económica sin desarrollar el trabajo fundamental que debería acompañarla. También a los usuarios se les adjudica esta situación ya que no comprenden los objetivos del IMI y únicamente pretenden una ayuda económica.

Se está abandonando la línea marcada de desarrollo de intervenciones sociales por otra que tiene un fuerte carácter burocrático. El trabajador social, como consecuencia de este funcionamiento, ha cargado con la tarea administrativa que no corresponde en sentido estricto con su actividad profesional y que debieran desarrollarlo los administrativos. Así, la documentación que tienen que rellenar en la gestión del Programa se considera más un problema que una herramienta para su trabajo.

Los problemas o peligros asociados al Programa son el engaño o fraude y la dependencia o cronificación de los perceptores a las ayudas públicas. Estas amenazas se encuentran presentes en las críticas generales dirigidas a las políticas sociales y a los estados del bienestar, pero también están muy presentes en los planteamientos y argumentaciones de los trabajadores sociales que ponen en marcha el Programa.

La cronificación o dependencia hace referencia al uso de la prestación como una pensión sin limitación temporal sin buscar alternativas. Cuando se habla de dependencia, cronificación o acomodación, se hace de forma poco definida pero, generalmente, se refiere a una actitud o característica de los propios perceptores, algo en lo que 'se cae', fomentado por el propio Programa. El engaño se refiere a un fenómeno por el que personas o familias que no tendrían derecho a percibirla, bien porque no son excluidos, porque tienen otros ingresos o

que podrían desarrollar otro tipo de actividades, ocultan datos o modifican sus características para percibir la prestación o percibir en mayor cuantía<sup>219</sup>.

*Cuando entras en esa filosofía de dar directamente IMI, sin querer esa persona cae en la filosofía de depender de IMI para toda la vida... hasta que se jubile o hasta que le den la no contributiva o hasta algo de eso. Lógicamente el haberse convertido en una prestación que das porque no tiene recursos, y porque tiene más de 25 años y menos de 65, al final acaba siendo una dependencia de esa persona que con poquito se apaña y llega a depender de IMI y ya está y ahí se queda. (TS5)*

Algunos trabajadores sociales entienden que controlar y perseguir el fraude y la cronificación forma parte de su trabajo de la misma manera que llevar a cabo una intervención adecuada. No obstante, la mayoría lo percibe no sólo como una tarea incómoda sino además como una actividad que no forma parte de sus atribuciones. No se considera una tarea que debe llevar a cabo el trabajador social, quien debiera dedicarse a ayudar y no tanto a desconfiar. Es habitual que se diga que esta labor 'policial' (al igual que la administrativa o burocrática) corresponde a otros profesionales u organismos. Se reconoce que es necesario que haya profesionales que controlen pero que no han de ser los propios trabajadores sociales.

Los trabajadores sociales perciben que el IMI ha traído consigo tareas como el control, la fiscalización y la burocracia vinculadas a la gestión de la prestación económica y que no son propias de su profesión, que se centra en la relación para la intervención. Paradójicamente, es la prestación económica la herramienta que les proporciona un poder real para llevar a cabo la intervención. En este sentido, se establecen comparaciones con los trabajadores de los Proyectos de Integración, a los que consideran mejor tratados por los usuarios, puesto que no están distribuyendo prestaciones económicas y pueden desarrollar mejor el trabajo de intervención, sin otro tipo de presiones.

El trabajador social es el último responsable del Programa y es, por otra parte, la cara pública del mismo. Los trabajadores sociales son los que conocen el caso, pueden diagnosticarlo e intervenir y son los que controlan la adecuada aplicación del Programa. Un trabajo social intensivo, riguroso debe cumplir una serie de requisitos, como por ejemplo, una buena selección de los usuarios, diseños de intervención adecuados, un seguimiento cercano y unos recursos disponibles para ello. Perciben, sin embargo, que su papel es valorado negativamente tanto por usuarios (que demandan apoyos incondicionales), como por la gestión (que valora que sus esfuerzos por llevar a cabo las directrices del IMI son insuficientes), lo que frustra sus aspiraciones de establecer relaciones profesionales vinculadas a las ayudas. Así se comparan a menudo con profesionales de otras áreas de atención, en especial la sanitaria, y muestran un sentimiento de que el trabajo del asistente social y, en general, el de los servicios está infravalorado y poco respetado. Se sienten poco arropados institucionalmente ya que sus decisiones son cuestionadas y no encuentran apoyo desde otros ámbitos profesionales, que incluso les achacan los problemas del funcionamiento deficiente

---

<sup>219</sup> Los datos sobre el Programa (CAM, 1997) recogen que las extinciones por fraude desde octubre de 1990 hasta diciembre de 1996 han alcanzado un 7,82% de las extinciones. En el 1996 llegó a un 15,42% de las extinciones, en su mayoría se han detectado por el aumento de los cruces periódicos realizados con las bases de datos del INEM, INSS y Pensiones no Contributivas.

del Programa. La responsabilidad que se les ha encomendado se asume en soledad, sin mucho consenso (ni siquiera debate) sobre los criterios de aplicación del Programa y con pocos recursos.

El sentimiento bastante generalizado de frustración o de decepción con respecto al Programa proviene de que no se les ha proporcionado todo lo que la filosofía del IMI planteaba y su papel en el Programa se ha visto desbordado con nuevas cargas y menos herramientas. La realidad no se parece a los planteamientos iniciales y la filosofía inicial se considera que no ha funcionado, los solicitantes son muy heterogéneos y con problemas muchas veces no abordables desde los servicios sociales. Además, se considera que no se han proporcionado las herramientas precisas para la intervención mientras que se ha ampliado la demanda y han disminuido los profesionales dedicados a su atención.

Se puede decir que no sólo hay una sensación de frustración con respecto al Programa en el sentido de que su puesta en marcha no se ha correspondido con las expectativas que parecía haber despertado, sino que además en la actualidad hay una sensación de abandono, de cierto deterioro del Programa. Esto, sin embargo, no menoscaba la adhesión al Programa, es decir, se considera un Programa necesario, que debe estar inserto en las actividades de los centros de servicios sociales, pero que necesita redefinirse, introducir modificaciones y reforzar sus recursos.

*La filosofía era así: conseguiríamos una gran empatía y una mayor colaboración de estas personas para que posibilitara la búsqueda de cambios en su situación y... Bueno éso no es así.. no es tan fácil. Y luego los apoyos que en aquel momento se hablaron, los complementos... no se llegó a llevar a cabo. Luego los contratos de integración que nos ponían pues no son tan maravillosos y tampoco es todo culpa de cómo son los proyectos, ¿no? Unas veces tiene la culpa el usuario, otras veces tiene la culpa el sistema, otras veces tiene culpa.... pues la institución, la empresa o organismo que está llevando a cabo... (TS9)*

#### **d. El trabajo social y su relación con los usuarios**

La interrelación entre trabajadores sociales y usuarios tiene lugar preferentemente en las entrevistas que se mantienen en los despachos. Como ya se ha indicado, se considera que el Programa IMI ha aportado a esta relación una nueva pauta basada en la exigencia mutua y la corresponsabilidad, regulada a través de derechos y contraprestaciones. El Contrato de Integración se considera el instrumento en el que se plasma esta forma de comprender las relación que se entabla en el Programa.

La tarea desarrollada por los trabajadores sociales dentro del Programa IMI se basa en la metodología del trabajo social del caso individualizado y el espacio de relación donde tiene

lugar la relación es el propio despacho del trabajador social<sup>220</sup>. En algunas ocasiones se emplea el trabajo grupal en momentos o parcelas concretas de la gestión del IMI (como sistema de filtro y orientación de la demanda de potenciales solicitantes del Programa IMI o en originales iniciativas de trabajo en grupo) y en ocasiones se lleva a cabo un trabajo de grupo más continuado. Otro espacio de relación son las visitas a domicilio<sup>221</sup> que ha ido perdiendo su importancia en la red general de servicios sociales.

Según los criterios profesionales y del Programa, para una intervención adecuada, el trabajador social debe mantener una relación cercana, estableciendo lazos de confianza y empatía con el usuario y llevando a cabo un trabajo social de carácter intensivo y riguroso y manteniendo una distancia adecuada con el usuario. Ha de recoger la mayor cantidad de información posible en poco tiempo, basándolo en un pacto de sinceridad y respetando la intimidad del usuario.

Sobre las posibilidades reales de establecer este tipo de relación los profesionales toman posturas diferentes. Hay opiniones optimistas según las cuales al establecer una buena relación con el usuario y mostrando buena disposición se consigue que éste se sincere y confíe en el trabajador social. Hay otra postura más pesimista que parte de que el usuario pretende siempre engañar, por lo que se desconfía sistemáticamente. A menudo se es consciente de que la relación que se establece con el usuario está basada en una relación de poder y que por lo tanto, no es posible que se establezca este tipo de relaciones.

La relación en el despacho tiene, frecuentemente, tintes paternalistas, a pesar de que se propugna el abandono de este tipo de actitudes. Se dice al usuario lo que tiene que hacer, se le reprende, se le aconseja, se le convence o se le ordena. Los límites o barreras de la intimidad familiar se sobrepasan con asiduidad aunque se manifiestan dudas sobre el límite de la responsabilidad del profesional. Lo cierto es que el establecimiento de la distancia profesional que se propugna es difícil de poner en práctica. El trato que tienen con los usuarios, el conocimiento sobre su vida privada y su situación de poder derivada de la prestación económica del IMI son difíciles de aislar: se toma partido, se identifican con el usuario, hay comportamientos de los usuarios inaceptables, en especial, la deslealtad, la insumisión y la arrogancia.

Las orientaciones del Programa dicen que el lenguaje debe de ser cuidado y sin muchos tecnicismos, pero es frecuente el uso de un lenguaje elaborado que hace muchas veces incomprensible la información para el usuario. Este tipo de lenguaje tiene un papel en la relación que se establece en estos primeros momentos, reforzando la relación de poder que se establece entre usuario y trabajador social, creando distancias y marcando jerarquías.

---

<sup>220</sup> La comparación del trabajo en despacho con el trabajo grupal muestra claramente cuáles son los límites que los profesionales encuentran en el primero. Frente al grupo, el despacho representa el trabajo fácil, burocratizado, mecanizado, en el que hay mayor espacio para el engaño y que implica una relación de poder. El trabajo grupal aparece en los comentarios de las profesionales como una forma de trabajo ideal, satisfactoria y más eficaz, más difícil pero innovadora, que abre muchas posibilidades, menos ritualizado y más democrático.

<sup>221</sup> La visita domiciliaria ha constituido no sólo una práctica generalizada en la profesión del trabajador social sino que fue su signo de identidad en sus inicios profesionales (por ejemplo, en EEUU o en el Reino Unido, las asistentes sociales eran llamadas 'visitadoras amistosas' y en España 'visitadoras de pobres', Álvarez Uría, 1986).

Simultáneamente los usuarios presionan para obtener una ayuda incondicional para su problema, plantearlo como el más urgente y recibir la máxima ayuda en una situación de reparto de recursos escasos. La actuación del trabajador social es pública, sus decisiones e intervenciones son ampliamente difundidas y conocidas por los vecinos que muchas veces presionan manifestando agravios comparativos. La heterogeneidad de usuarios e intervenciones en el Programa es vivida como discrecionalidad. Los usuarios otorgan mucho poder a la figura del trabajador ("ellos creen que lo das o lo quitas tú" "te ven como policías, fiscalizadores, que puedes hacer con ellos lo que quieras").

Los trabajadores sociales plantean que su tarea sólo es percibida como distribución de prestaciones. Es decir, su imagen profesional es la del estilo de trabajo social que se quiere abandonar, el del trabajador social como distribuidor de ayudas. Constituye, por lo tanto, una fuente de inseguridad para el profesional que sabe que su actuación va a ser puesta en tela de juicio y, a menudo, percibe que su intervención está insuficientemente contrastada con otros profesionales del mismo ámbito. El nivel de subjetividad y discrecionalidad que implica la decisión sobre la forma de intervenir (contrato, objetivos, extinciones) conlleva tensiones con el propio usuario. Se teme que sus decisiones subjetivas y sin contraste se vuelvan en su contra y les hagan perder autoridad frente al usuario.

Además, los trabajadores sociales han de hacer frente a las exigencias, a menudo contradictorias, del propio Programa IMI. Su tarea es conseguir los objetivos de integración del Programa a la vez que evitar la desincentivación hacia la actividad laboral, la cronificación o el engaño. Simultáneamente han de realizar una selección adecuada de los usuarios, establecer el diseño de integración apropiado, proporcionar los recursos necesarios y mantener un trabajo 'intensivo', elementos todos ellos necesarios para conseguir sus objetivos. Al mismo tiempo se ven obligados a llevar a cabo la incómoda tarea de fiscalización y control que entienden que no es de su competencia. El quehacer cotidiano del trabajador social implica resolver el problema que se plantea en un Programa destinado a personas en situación de exclusión social, pero al que se accede a través de la demostración de necesidad económica. Asimismo se deben enfrentar a la ambigüedad del concepto de inserción social, objetivo del Programa, y adaptarlo a la multiplicidad de situaciones en las que se encuentran los usuarios del mismo.

Para una intervención adecuada, el trabajador social ha de recoger la mayor cantidad de información posible en poco tiempo, respetando la intimidad del usuario. Esto se debe compatibilizar con la falta de recursos adecuados para ello, con un volumen creciente de usuarios y entrevistas de media hora en intervalos de más de un mes. Su tarea debe orientarse a la ayuda y al apoyo, mientras exige y obliga a los perceptores el cumplimiento de una serie de compromisos. Ha de negociar el Contrato de Integración, pero se encuentra con que los usuarios, muchas veces, están 'desmotivados' hacia sus contenidos y no se sienten involucrados en 'sus' procesos de cambio. Además, han de orientar hacia el mercado laboral a las personas que más distanciadas se encuentran de él y conseguir en breves plazos este arduo objetivo.

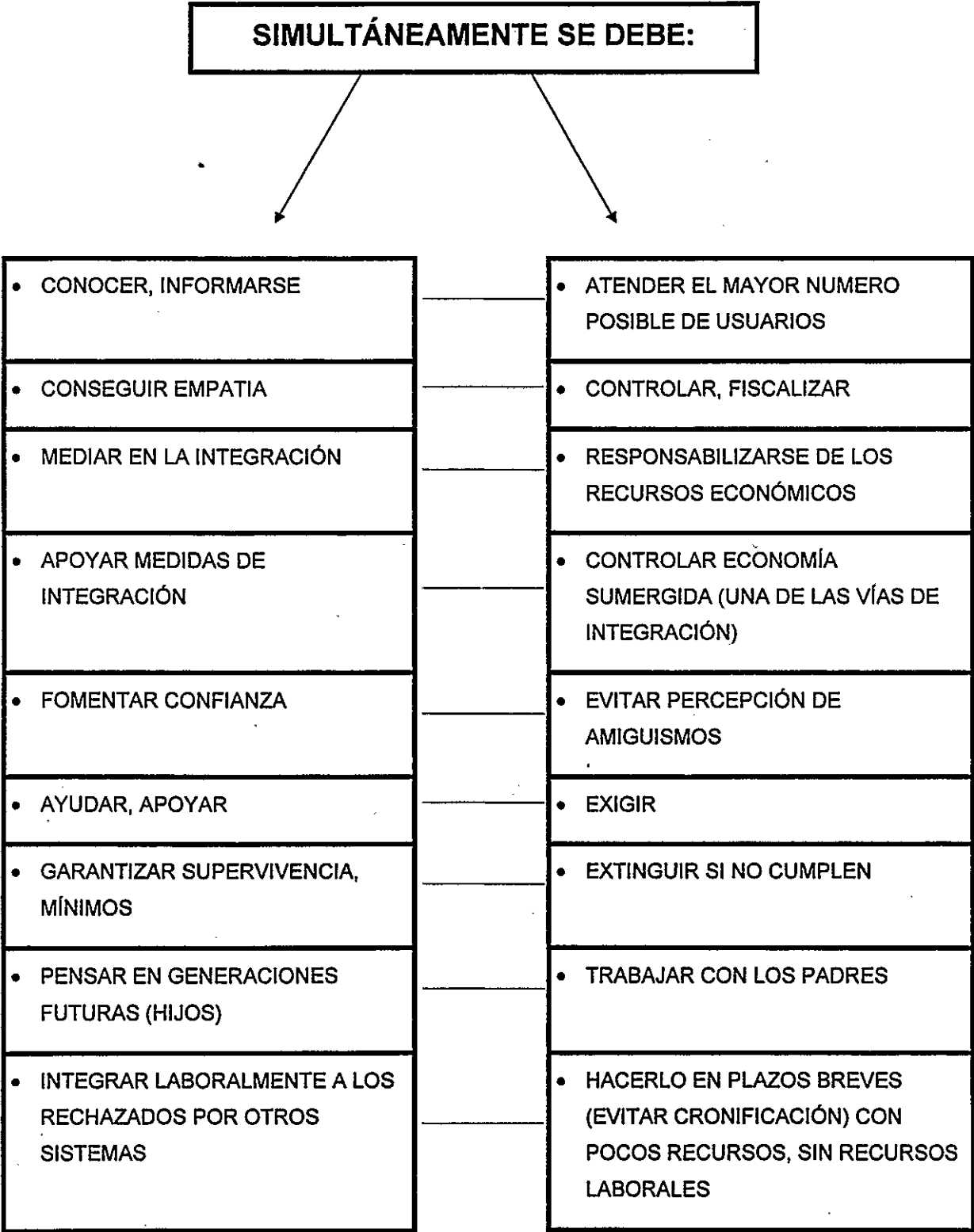
Para llevar a cabo su tarea y gestionar el Programa IMI, los trabajadores sociales emplean un conjunto de estrategias que les permiten desenvolverse y adaptarse a todas estas

demandas y roles contradictorios. Estas estrategias facilitan el proceso de intervención social, contribuyen a prevenir futuros problemas o conflictos, disminuyen la incertidumbre y refuerzan el poder del profesional. Mientras unas forman parte de las prácticas habituales de la profesión, otras son pautas de comportamiento que dependen de las capacidades de relación del trabajador social con el usuario o con otras organizaciones. Todas ellas dependen tanto del trabajador social como de la evaluación que éste haga del usuario.



Gráfico 6.16

Contradicciones del trabajo social



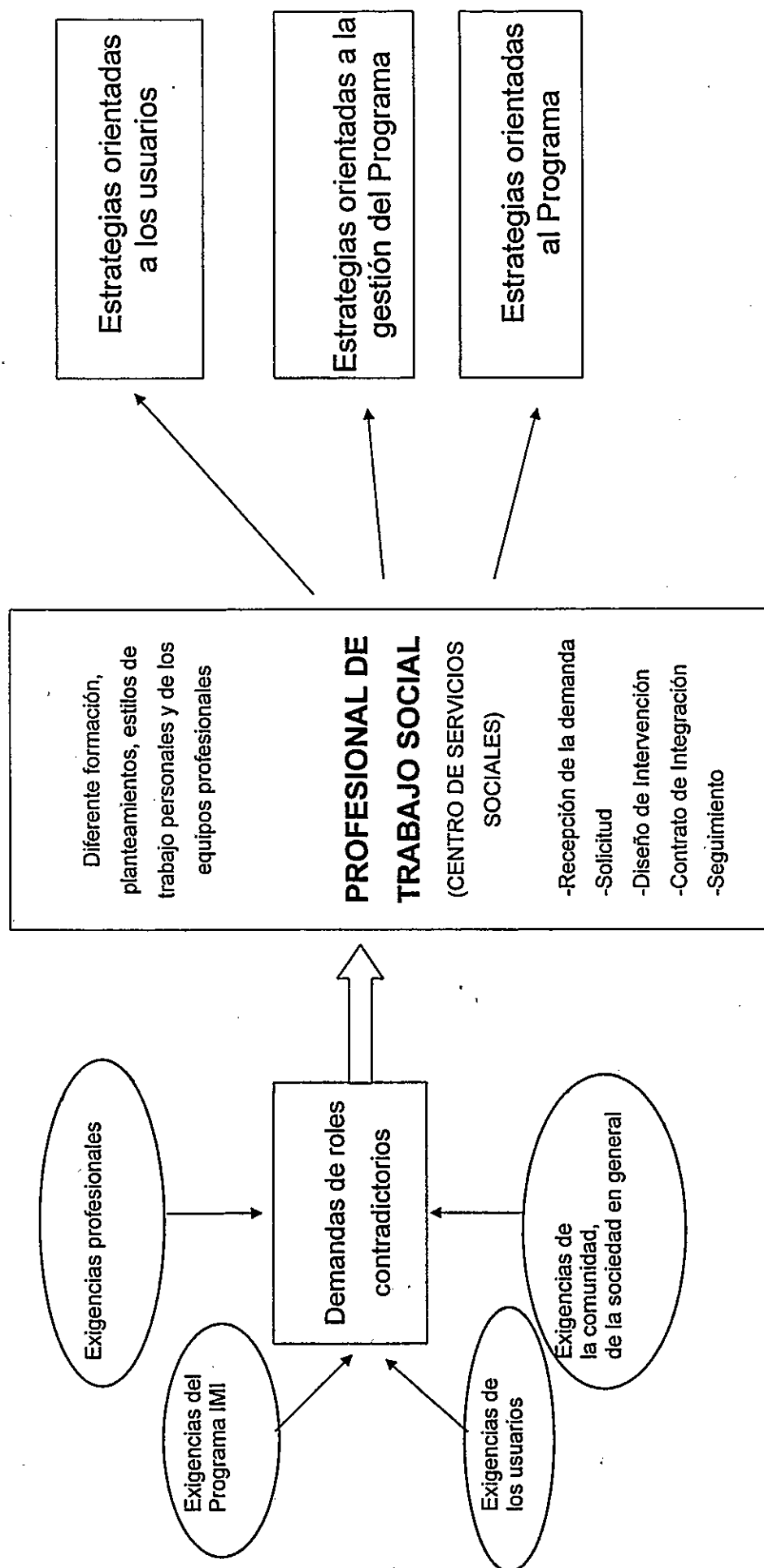
Algunas de estas estrategias se orientan hacia los organismos de gestión, el Servicio de Gestión y Seguimiento de la Inserción. Con algunas se pretende principalmente sortear problemas administrativos en aquellos casos que no se adaptan a la orientación del Programa. Para ello, se emplea la información de las hojas de seguimiento, adaptando situaciones o adelantándose a las supuestas preferencias de las personas que los van a evaluar. Otras veces, se contacta directamente con el equipo de seguimiento para solicitar excepcionalidad sobre determinados casos. También se puede acordar con el usuario una determinada estrategia de presentación del caso (como la composición del hogar, la consideración de la situación laboral o las actividades a llevar a cabo) que lo haga más atractivo a la evaluación de dicho equipo.

Otra serie de estrategias están orientadas a los usuarios. Unas pretenden controlar la relación que se establece entre el usuario y el profesional y a crear una 'distancia óptima' para la intervención (por ejemplo, empleo de lenguaje elaborado, no hablar de temas personales referentes al trabajador social o del trabajo de otros colegas o no tolerar excesos de confianza). En otras ocasiones se trata de crear un ambiente distendido que haga sentirse cómodo al usuario y conseguir que afloren sus problemas (por ejemplo, recurriendo a bromas y complicidades). Para obtener más información se devuelven contradicciones a los usuarios o se contraargumenta a lo que éstos dicen. Cuando se pretende que afloren situaciones que no se muestran explícitamente se hacen contratos más duros o se propone una suspensión temporal o una extinción. La información que se proporciona a los usuarios sobre el funcionamiento del Programa o de los recursos se adapta, también, en función de los objetivos perseguidos. En intervenciones donde la implicación es muy baja, para facilitar la intervención, se contactan colaboradores en el entorno social del usuario haciendo participar a otros en el proceso.

Por último, se puede considerar como la principal estrategia la propia adaptación de la intervención a las condiciones en las que se lleva a cabo, es decir a la heterogeneidad de situaciones a las que se ha de hacer frente, que se va a describir en el siguiente apartado.

Gráfico 6.17.

Los profesionales del trabajo social en el programa



### **e. Las líneas de la intervención social**

El objetivo del Programa IMI, la meta de las intervenciones profesionales, es obtener la inserción o integración de los individuos o familias que son atendidos. Se trata de un término, como ya se ha señalado en otras ocasiones, poco definido, pero en cuya construcción adquiere un significado central el acceso a la actividad laboral formalizada. Este es el eje alrededor del cual se articula el significado de la integración. Sin embargo, ésta no es la única meta. Bajo el término de inserción social se incluye también el desarrollo de toda una serie de capacidades que se consideran necesarias para la participación social y previas a la participación laboral. Entre estas se incluyen la formación ocupacional, la educación, la adquisición de habilidades básicas, la organización familiar y los mínimos sanitarios y relacionales.

Ya se ha planteado la diversidad de situaciones e itinerarios en el colectivo de personas que han accedido al Programa. Los trabajadores sociales adaptan el objetivo de integración —o inserción— a la heterogeneidad de las situaciones. Los diseños de la intervención junto con los Contratos de Integración son la materialización de los objetivos de la intervención y los medios que se van a emplear.

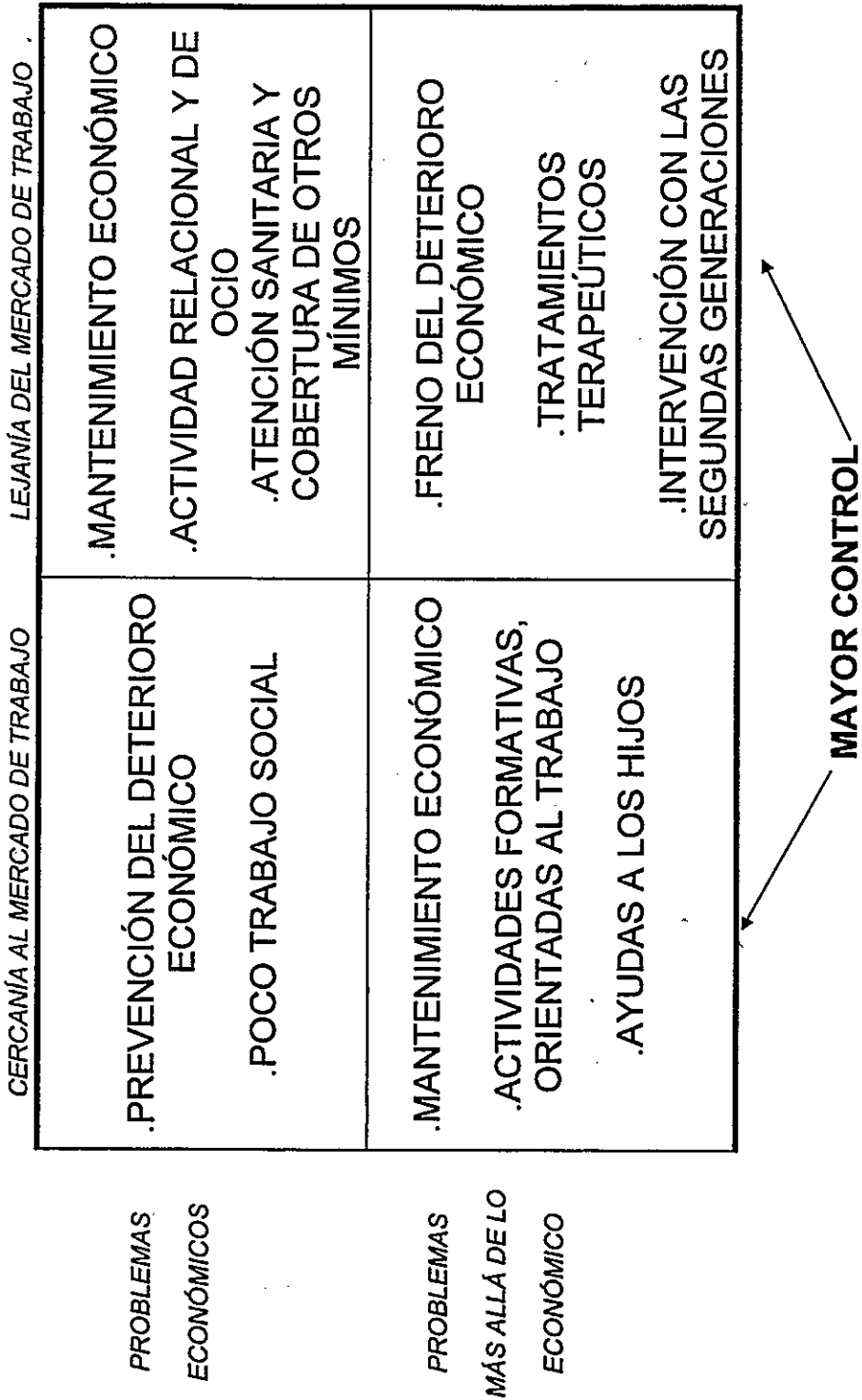
Sin embargo, los diseños de la intervención no son visibles e incluso, a veces, parecen inexistentes. Los objetivos que se van a perseguir no suelen ser verbalizados ante los usuarios. En cualquier caso, suelen hacer referencia al conjunto de actividades a corto plazo, no tanto a diseños de intervención que planteen situaciones futuras en los que se planteen objetivos a largo plazo. La actuación parece estar supeditada más a la necesidad de conducir al usuario a la realización de actividades sustitutivas de la actividad laboral<sup>222</sup> que justifiquen la recepción de la prestación. La propia dinámica del Programa, para justificar la renovación, incide en este aspecto al solicitar el listado de actividades que ha realizado el perceptor. Su cumplimiento es algo comprobable y por lo tanto evaluable mientras que los trabajadores sociales no disponen de herramientas para evaluar el proceso de integración y la implicación de los usuarios.

A pesar de esta tendencia activadora se pueden describir una serie de líneas de intervención que no son otra cosa que la adaptación de las metas y fines del Programa a los diferentes usuarios. Las actuaciones difieren también en función de los profesionales y sus equipos, pero se pueden señalar una serie de opciones comunes a todos ellos. En ellas, es central la valoración que los profesionales hacen de las posibilidades de inserción laboral o empleabilidad en el mercado de trabajo formalizado. Junto con este criterio se ha considerado también significativo el criterio del tipo de problemas que el trabajo social ha de solucionar, de acuerdo con una visión de la exclusión como acumulación de problemas que hay que superar para llegar a la inserción (Auriol, 1993). Las principales líneas de intervención se pueden resumir en cuatro, que pueden encontrarse en el Gráfico 6.18.

---

<sup>222</sup> El uso del término activación es bastante vago. En este caso hace referencia a una intervención que se basa en la realización de distintos tipos de actividades sin finalidad productiva que se supone mejorarán la situación laboral, social y personal del usuario.

Gráfico 6.18.  
Líneas de intervención social



Conforme a estos dos criterios se podrían describir cuatro líneas de intervención, a modo de 'tipos ideales', con diferentes objetivos y tipos de trabajo social:

- a) Intervenciones destinadas a individuos o familias sin problemas añadidos al económico y que se encuentran próximos al mercado de trabajo formal. Este tipo de intervención se dirige al colectivo que se ha denominado 'normalizados' o 'nuevo perfil IMI'. En esta situación, no se considera necesaria una activación fuerte, ya que por sí mismos pueden iniciar procesos de integración laboral. El objetivo principal es el mantenimiento económico que prevenga el deterioro de la situación. Otro tipo de actividades que se apoyan son la búsqueda de empleo, en mejoras de la cualificación profesional o el uso de otros recursos (vivienda, guardería, becas). En términos generales se considera que en los servicios sociales no se dispone de recursos suficientes para estas personas.
- b) Intervenciones orientadas a individuos y familias que presentan otros problemas aparte del económico (por ejemplo alcoholismo o cargas familiares no compartidas), pero se encuentran próximos al mercado de trabajo. Se trata de un grupo al que se induce a participar en múltiples actividades, especialmente aquellas que mejoren su posición de cara a acceder al empleo. Se induce a la realización de actividades preparatorias a lo laboral (habilidades sociales, orientación o motivación) y a la formación ocupacional o profesional. Es un colectivo que dadas sus características, participa a menudo de la economía sumergida, por lo que la intervención tiene mayor carga de control.
- c) Intervenciones orientadas a individuos o familias que se valora que carecen como carentes de posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo por razones de edad o minusvalía aunque no tienen otros problemas añadidos. La prestación tiene un carácter de mantenimiento de ingresos similar al de una pensión. Las actividades suelen orientarse a la ocupación del tiempo libre y al mantenimiento de relaciones sociales. Desde los servicios sociales, se procura controlar el seguimiento sanitario y otros mínimos de calidad de vida, como la vivienda. Se considera que es una situación crónica de la prestación y es necesario mantenerla hasta que se acceda a otro tipo de protección.
- d) Intervenciones orientadas a individuos o familias que además de estar alejados del mercado de trabajo formalizado tienen problemas de tipo social. Muchas de las personas con las que se interviene son tradicionales usuarios de los servicios sociales. La intervención se orienta hacia actividades que procuran el mantenimiento económico, personal y familiar. A menudo se opta por actuar con las generaciones futuras en un intento de prevenir la repetición de las mismas circunstancias. En este colectivo la intervención también tiene un fuerte carácter de control y fiscalización, debido a la participación en actividades económicas no formales.

## ***f. Recursos empleados en la intervención social***

Los trabajadores sociales utilizan en su actividad cotidiana recursos distintos a la prestación económica, muchos de los cuales proceden del propio entorno, de la vida cotidiana y de las relaciones sociales del propio usuario que no se suelen tener en cuenta y, sin embargo, se emplean a menudo. Por una parte, la familia y otras relaciones sociales más próximas son una fuente importante de herramientas para que los trabajadores sociales intenten solucionar problemas o apoyen itinerarios de inserción de los usuarios. La familia o el entorno inmediato es también la primera fuente de recursos para los solicitantes del IMI (tanto antes como mientras perciben la prestación). Es frecuente que sea, también, un recurso empleado por los trabajadores sociales en sus intervenciones a modo de sugerencia o indicación (organizaciones familiares que podrían contribuir a solucionar determinados problemas: agrupamientos en el hogar de la familia de origen o formas de organización familiar e, incluso, la ruptura de determinados vínculos generadores de conflictos). También se demanda la colaboración más o menos visible de una persona mediadora que llegue más allá del espacio de alcance del trabajador social. Muchos trabajadores sociales lo consideran el recurso más importante y la potenciación de sus posibilidades forma parte de su trabajo profesional.

Otra fuente de recursos para la intervención son los recursos y servicios de los propios centros de servicios sociales, y los espacios o territorios en los que se ubican. Los centros de servicios sociales municipales surgieron en la década de los ochenta, planteándose como un recurso más de la unidad vecinal, como la escuela o el centro de salud. La mayoría de ellos ocupan edificios nuevos y singulares, no siempre atractivos, cálidos o cuidados. Los tamaños de los centros son muy variables y a menudo integran otros servicios comunitarios, en especial centros de tercera edad o ludotecas, lo que convierte al centro de servicios sociales en un lugar más abierto e integrado.

Un tercer elemento a considerar es la relación que se establece entre el trabajador y el usuario. No sólo se trata de un recurso para llevar a cabo la intervención sino que supone concebir el trabajo social como un tipo de trabajo relacional diferente del trabajo de gestión de recursos económicos. Es un tipo de trabajo que depende de los recursos humanos que los servicios sociales tengan a su disposición y del tiempo que estos puedan disponer. Las funciones de los profesionales de la intervención social son muy diversas: apoyo, escucha, información, educación, acompañamiento, referencia, organización, persuasión, disciplinamiento, resocialización, control y/o creación de espacios y oportunidades.

Sin embargo, como ya se ha visto, el tiempo y el personal dedicado a la atención directa no sólo es escaso sino que además no ha crecido de forma proporcional al incremento de la demanda que se ha producido en los últimos años. Al comienzo del Programa se llevó a cabo una importante inversión en contratación de profesionales, que no sólo no ha crecido sino que ha sufrido recortes. Esta contratación ha tenido un carácter temporal y la movilidad de personal ha sido constante.

Por último, hay que reseñar el comentario más habitual respecto de los recursos disponibles para la intervención (en su concepción más habitual) es su escasez y su falta de adaptación, lo que explica las dificultades del Programa para alcanzar sus objetivos. Se percibe un gran desajuste entre recursos (materiales y humanos) y el volumen y heterogeneidad de los usuarios.

Suele considerarse conveniente emplear los recursos de una forma progresiva, siguiendo las etapas de un 'idealizado' proceso de inserción, en función de la situación en la que se encuentre el usuario. Este itinerario debería ir acompañado por un mayor grado de 'normalización' de los recursos empleados, es decir, que los recursos estuvieran dirigidos a toda la población y no a un colectivo específico. Así, los usuarios se han de ir incorporando a los recursos disponibles para cada una de las fases, en función de su paso por las diferentes etapas del proceso de inserción, recorriendo un nuevo proceso de socialización, al final de cual, se encuentra la inserción laboral. Estos principios de normalización e inserción progresiva chocan con el hecho de que los recursos normalizados, los que emplea el 'resto de la población' no están adaptados, no son accesibles a estos colectivos y, muchas veces, cuando consiguen acceder no se adaptan a sus peculiares circunstancias.

La información sobre recursos disponibles es habitualmente escasa y se recibe de forma poco organizada, bien en reuniones de coordinación o a través de notificaciones que les llegan de forma poco sistemática. Así, cada trabajador social se va haciendo su fichero de recursos, que no siempre coincide con el de otros profesionales. A veces, se consultan entre sí, acuden a teléfonos de información o guías de recursos informatizadas<sup>223</sup>.

El Programa tiene un papel importante como mediador entre los usuarios de los servicios sociales y otros servicios públicos, es decir impulsa el uso de éstos por una población que por sus propias características se encuentra distanciada. Se emplean y combinan recursos que provienen de distintas entidades: los propios centros de servicios sociales, otros servicios públicos (como Salud, Educación o Formación ocupacional) o entidades sin ánimo de lucro<sup>224</sup>. Otros servicios a los que se recurre tienen un carácter específico como los centros de prevención de alcoholismo, salud mental, centros de atención a drogodependientes (CAD), comedores o los albergues para personas sin hogar. Los trabajadores sociales promocionan el paso a otras prestaciones como una solución más estable. Quizá las Pensiones no Contributivas sean las más empleadas ya que constituyen una buena respuesta para todas aquellas personas cuya independencia económica a través de la inserción en el mercado laboral se considera prácticamente imposible.

Hay otras entidades que realizan también una atención social primaria similar a la que desarrollan los trabajadores de zona de los servicios sociales municipales. La coordinación entre estas entidades y los servicios sociales tiene por lo general consecuencias positivas, aunque es frecuente que existan reticencias entre unos y otros. Las parroquias y las Cáritas

---

<sup>223</sup> La falta de un sistema homogéneo ocasiona, en muchos casos, un uso 'peculiar' de los recursos. Por ejemplo, el uso de los recursos tiene un carácter 'temporal', ya que el día que se recibe la información se distribuye o recomienda ampliamente a muchas de las personas usuarias, pero posteriormente se olvida.



parroquiales son posiblemente las más significativas. Su distribución territorial zonificada proporciona un esquema similar y subsidiario a los servicios sociales. Cáritas aporta, además, apoyos económicos puntuales, adelantos económicos que paliar la insuficiencia de las ayudas económicas públicas, voluntarios, alimentos o roperos. Cuentan, asimismo, con servicios de atención individual, asesorías legales, bolsas de empleo, cursos de formación para colectivos desfavorecidos (alfabetización, ayuda a domicilio, cocina, talleres ocupacionales o talleres de mujeres).

Las mismas parroquias orientan a muchas personas necesitadas que allí acuden a los centros de servicios sociales para que soliciten el IMI. A la inversa, desde los servicios sociales se envía a los perceptores a hacer uso de sus servicios o a solicitar ayudas puntuales. No obstante, en la relación, muchas veces se mantiene una mutua desconfianza. Desde los servicios sociales se considera que las Cáritas y despachos parroquiales son una continuación de la beneficencia y el paternalismo y un tipo de actuación discriminada que, en la actualidad, se critica desde posiciones profesionales. Por otra parte, desde los despachos parroquiales se percibe a los servicios sociales como ámbitos de intervención alejados y distantes de la realidad, como un conjunto de profesionales burócratas con muchos medios y poca sensibilidad.

Considerando globalmente el conjunto de recursos disponibles orientados a la inserción social de los colectivos atendidos por el Programa IMI, hay que señalar que no se distribuyen de una forma igualitaria. Mientras algunos barrios, distritos o municipios acumulan una gran cantidad de ellos, otros carecen tanto de una red asociativa básica, como de recursos del propio centro de servicios sociales. Algunos distritos y municipios disponen de ayudas económicas puntuales o ayudas de emergencia, que pueden emplearse como apoyo de situaciones de necesidad económica aguda, como una forma de suplir el tiempo de espera, como ayudas de carácter finalista y, finalmente, como una alternativa para evitar la entrada de usuarios en el programa<sup>225</sup>.

Por otra parte, los servicios sociales están proporcionando ayudas económicas puntuales para pagar servicios que deberían estar siendo ofrecidos desde otras entidades. El caso de las becas de comedor y el de las guarderías parece ser el más acusado, pero de la misma manera podrían considerarse las ayudas para vivienda.

### ***Un recurso específico: los proyectos de integración***

El Programa IMI se concibe como un conjunto de acciones de integración social: la prestación económica y la relación contractual, junto con los Proyectos de Integración. Hay que recordar que los Proyectos de Integración están regulados como un conjunto de actividades organizadas, orientadas a la promoción personal y social por medio de la formación y de actividades ocupacionales, con apoyo y seguimiento social, gestionadas por

---

<sup>224</sup> Asociaciones de defensa de personas con problemáticas específicas –alcohólicos, mujeres separadas, mujeres maltratadas, personas con enfermedades (cáncer, espina bífida), minusvalías, ludopatías, inmigrantes– que proporcionan, en muchos casos, recursos económicos, tratamiento o asesoramiento para este tipo de situaciones.

<sup>225</sup> Esta desigualdad era a finales de los ochenta uno de los problemas considerados más importantes en el estudio que sobre pobreza y desigualdad realizado por EDIS y financiado por Cáritas (EDIS-Cáritas, 1989).

asociaciones y entidades privadas o públicas sin ánimo de lucro y en estrecha colaboración con los servicios sociales generales. Suponen una ampliación de la intervención de los servicios sociales, ya que tienen mayor intensidad y pretenden intervenir de forma global. Además, significan una nueva manera de participación de las entidades asociativas en un programa de la Administración pública<sup>226</sup>.

Los orígenes de los proyectos presentados son también diversos. Mientras algunos proyectos son una vía de refuerzo de financiación de las actividades que ya se venían realizando, otros reorientan sus actividades modificando la intervención para que se adecue a las metas de la convocatoria de proyectos. En otros casos fue la detección de una necesidad no cubierta lo que motivó el Proyecto. A menudo el empuje de los servicios sociales o del mismo equipo de trabajo de la Consejería ha sido decisivo. Muchas entidades encuentran en la convocatoria de proyectos IMI una vía para crecer o mejorar su trabajo. El contenido de los Proyectos es también diverso, desde servicios de atención o tratamiento hasta empresas.

Las subvenciones son de escasa cuantía, sobre todo teniendo en cuenta los ambiciosos objetivos que persiguen. La cuantía económica destinada constituye una pequeña parte del presupuesto del Programa. Anualmente se han venido destinando en torno a 300 millones a estos Proyectos sin que dicha cantidad haya sufrido modificaciones, prácticamente desde 1992. Sin embargo, si en 1991 el número de Proyectos puestos en marcha fue de siete, en la convocatoria de 1997 se han aprobado 62. Tampoco se ha ampliado la dotación de personal destinada a trabajar con estos Proyectos. La financiación tiene un carácter finalista. Se subvencionan actividades concretas con un comienzo y un final.

Según algunos responsables de proyectos, la financiación además de escasa, sitúa en una posición vulnerable a estas entidades y las obliga a plantear su funcionamiento de forma intermitente para dar continuidad a los procesos de los usuarios. También los cambios en los criterios políticos o técnicos pueden hacer que pierdan sus fuentes de financiación.

Desde el Equipo de Gestión de la Consejería se señala que la razón fundamental para estos márgenes temporales es evitar la dependencia de las entidades como parte de su estrategia de mantenimiento (en especial, con las empresas de inserción). Algún responsable de Proyecto también sigue este tipo de razonamientos de rechazo a una financiación pública. Este planteamiento (evitar la dependencia de la subvención) está hecho en términos similares a los de la dependencia de los usuarios respecto de la prestación. En este caso se habla de una 'cultura de la subvención' referida a la acomodación e incapacidad de las entidades sin ánimo de lucro de encontrar fuentes de ingreso alternativas<sup>227</sup>. Se considera una forma antigua y viciada de relación entre las entidades sin ánimo de lucro y la Administración.

<sup>226</sup> Sobre los resultados de los Proyectos de Integración, véase García Serrano, Malo Ocaña y Rodríguez Cabrero, 1995.

<sup>227</sup> En general, en los planteamientos sobre como ha de ser la financiación de los Proyectos pueden observarse paralelismos con los que se mantienen sobre la prestación económica del Programa IMI:

- La idea de que la subvención está orientada a un proyecto concreto, a una actividad cuyos resultados sean medibles es paralelo a la idea de que la prestación IMI está destinada a la subsistencia y la inserción.
- La idea de la autonomía y la independencia como objeto final en lugar de la protección o la ayuda.
- La recepción continuada de la prestación o la financiación de la actividad son calificadas negativamente, como un efecto a evitar y se sospecha de los individuos o de las organizaciones que se sitúan en esta posición.

Las entidades que cuentan con el Programa IMI como única fuente de financiación limitan su actividad al tiempo y los recursos escasos disponibles. Otras combinan distintas fuentes de recursos, lo que les permite mantener una cierta continuidad en su funcionamiento y en sus actividades. De todas formas, son las entidades con mayor implantación, fuerza y volumen las que salen mejor paradas, ya que pueden solicitar y combinar diferentes fuentes de financiación<sup>228</sup> orientadas a la realización de actividades variadas, así como compartir personal, recursos o contar con personas voluntarias. Desde los proyectos se muestra cierto malestar, pues esta forma de financiación les somete a una tensión continua.

Las entidades que desarrollan los Proyectos tienen la posibilidad de integrar distintos esfuerzos personales en la consecución de sus objetivos. En especial, es importante la aportación de personas voluntarias. Tras la palabra voluntariado, sin embargo, se incluyen formas de participación muy diversas, todas ellas no remuneradas: personas cuya dedicación es completa al proyecto, personas que colaboran en tareas específicas, dirigentes de la entidad o personas en prácticas profesionales. En esta actividad, hay que considerar también la gran dosis de trabajo voluntario que aportan en este tipo de entidades las personas que están contratadas.

Uno de los elementos más interesantes de los Proyectos de Integración es la puesta en práctica de una relación diferente entre la Administración y las entidades sin ánimo de lucro, entre lo público y lo privado en un campo donde la actuación, tradicionalmente, no se había coordinado. La actividad de los Proyectos se concibió como la posibilidad de desarrollar un trabajo complementario y contiguo al de los centros de servicios sociales. Esta razón sería suficiente para explicar una relación fluida entre ellos, a pesar de lo cual no siempre es así. A menudo esta relación se encuentra teñida de críticas y desconfianzas mutuas.

Desde la perspectiva de los profesionales de los Proyectos se destacan sobre todo las deficiencias y limitaciones de los centros de servicios sociales, su lejanía y falta de conocimiento de los usuarios que les impiden alcanzar sus verdaderos objetivos.

Se considera que las relaciones que se mantienen con los usuarios en los servicios sociales son completamente distintas a las que se consiguen en los Proyectos de Integración. La entrevista en los centros de servicios sociales está condicionada por el interés del usuario en dar la imagen adecuada para conseguir la prestación. Es una relación de poder y no es posible, por lo tanto, establecer cercanía y confianza. Las entidades critican el trabajo individualizado que se da en los servicios sociales. Los profesionales de los Proyectos describen los servicios sociales como una estructura burocrática y cerrada, que no conoce a sus usuarios, que los trata de una forma más o menos mecánica, que los etiqueta, los 'clinaliza' o se los 'quita de en medio' con el primer recurso que aparece. Las causas de este trato tienden a ubicarse en la estructura del trabajo en el ámbito de la Administración pública,

---

<sup>228</sup> Algunas asociaciones recaudan fondos a través de rifas o cuotas. Otras emplean sus redes informales para extraer recursos de manos privadas (voluntariado, donaciones, trabajo profesional gratuito, patrocinio). Las colaboraciones que se establecen, las estrategias de presentación y las relaciones tanto con otras entidades como con otras instituciones sociales están muy marcadas por el contexto social en el que surge la entidad. Las entidades disponen de recursos económicos, humanos y sociales muy diferentes y así eligen buscar padrinos entre banqueros, aristócratas o la Casa Real, o bien, se crean desde asociaciones vecinales, o de defensa de intereses particulares.

en la ideología imperante en la profesión o en el volumen de trabajo que se ven obligados a desarrollar.

Por parte de los centros de servicios sociales, la crítica se centra en los contenidos de los Proyectos excesivamente orientados al empleo. No encuentran suficientes Proyectos que asuman objetivos de tipo intermedio, orientados más concretamente a los colectivos excluidos, a los 'no normalizados', y que se ocupen de aspectos básicos como las habilidades sociales o el desarrollo personal.

Un factor fundamental en el tipo de relación que mantienen los Proyectos de Integración y los centros de servicios sociales es el tipo de entidad que gestiona el Proyecto. A grandes rasgos, se pueden describir dos tipos de relación:

- Entidades o asociaciones constituidas por profesionales de la intervención que no parten de una conexión con la comunidad o zona urbana donde se ubican (es decir, que no constituyen lo que vagamente se puede denominar movimiento asociativo). Generalmente, cuidan más sus relaciones con los profesionales de los centros, buscan integrar y complementar con el proyecto las necesidades de éstos. Consideran la coordinación con los centros de servicios sociales como una parte importante de su trabajo, e invierten tiempo y esfuerzos en ello. Incluyen estas actividades dentro de la programación de trabajo e, incluso, diseñan instrumentos que apoyen dicha coordinación.
- Entidades que gestionan los Proyectos de tipo asociativo, con más tradición y raigambre en su contexto de actuación. Estas son generalmente más distantes en su valoración y coordinación con los servicios sociales. En especial, las entidades con mayor tradición, personal y recursos son más independientes de los servicios sociales.

Sin embargo, la relación de los Proyectos con la Administración que los financia, la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, parece ser bastante más satisfactoria. Todos conocen personalmente al Equipo de Gestión hacia el que dirigen alabanzas y por el que se sienten muy apoyados. A su vez también este Equipo está satisfecho de esta coordinación. El estilo de relación (que ha sido fruto de la iniciativa y esfuerzo de este Equipo) ha sorprendido a las entidades, y ha dado buenos frutos, lo que constituye un motivo de orgullo. Esta coordinación, calificado de estilo 'ad-hocrático' (Rodríguez Cabrero, 1994c), ha supuesto una modificación importante sobre la tradicional relación de desconfianza entre la Administración pública y las entidades sociales (Sarasa, 1995).

A pesar de la satisfacción del trato con el Equipo de Seguimiento, no dejan de reflejarse serios problemas. Una crítica importante se refiere a los retrasos en el sistema de pago, algo de lo que es consciente el Equipo se confiesa incapacitado para ofrecer una solución. Estos retrasos ahogan la gestión de los proyectos, que no pueden ponerse en marcha sin los recursos económicos necesarios. También se pone de relieve el exceso de burocracia para unas organizaciones que tienen un importante volumen de trabajo, gran parte del cual es voluntario.

La coordinación entre los Proyectos es menos fluida, a pesar de que se han creado diferentes plataformas entre las asociaciones y entidades que participan en el Programa IMI.

Unas han surgido impulsadas por el propio Equipo del Programa, otras han surgido de la necesidad de las propias entidades. A nivel local, la coordinación es escasa, influida por la falta de desarrollo de las Comisiones de Seguimiento locales. Se demanda a la Administración pública, en cualquiera de sus niveles, a que lidere dicha coordinación entre los diferentes proyectos y asociaciones, a que apadrine los servicios comunes para ellas y a que cree esos vínculos que den coherencia al trabajo.

Los Proyectos realizan una o varias actividades, pero lo habitual es que estén especializados en una. El Programa clasifica las áreas de actividad en Habilidades y Desarrollo Personal, Formación, Servicio de Orientación Laboral y Apoyo al Empleo y Empresas de Inserción. Se ordenan siguiendo los tipos de intervención que se consideran adecuados para los diferentes momentos del itinerario ideal, un conjunto de etapas que se van culminando. A cada etapa le corresponde un tipo de intervención y cada Proyecto atiende a uno de ellos.

Los Proyectos seleccionan los participantes de entre las personas que han enviado los servicios sociales. Es un proceso que se ha de hacer en un corto espacio de tiempo. Ello provoca fricciones entre los centros de servicios sociales y los proyectos. Los trabajadores sociales han de enviar perceptores en un breves espacios de tiempo, sin mucha selección previa. También hay proyectos que tienen la posibilidad de recibir de forma más continua nuevos candidatos y evitan este tipo de problemas. La selección de los participantes puede ser un proceso complicado, por lo que se intenta conseguir la autoselección de los propios participantes como primer paso, a través de abandonos o negativas a la incorporación. La última etapa de la selección la llevan a cabo los propios Proyectos de Integración. Por lo general, el resultado de este proceso es que aquellos más motivados y con más probabilidades de inserción social son seleccionados, circunstancia que excluye a las personas con más problemas<sup>229</sup>. La necesidad de conseguir los mejores resultados pesa también sobre los Proyectos por lo que seleccionan aquellos casos menos problemáticos y que permitan anticipar el éxito del Proyecto. A pesar de ello, muchos Proyectos encuentran dificultades para contar con la población adecuada.

Los Proyectos necesitan no sólo garantizar sus éxitos, sino también rentabilizar la estructura creada para garantizar la máxima eficacia. Esto supone otro motivo de roce con los servicios sociales que necesitan ofrecer la mayor cantidad de posibles alternativas a sus usuarios. Por su parte, para los Proyectos la obligatoriedad de la participación y la amenaza de extinción en caso de abandono representa un problema puesto que, muchas veces, no encuentran la motivación necesaria en los usuarios para participar en los mismos.

En términos generales, el problema más significativo para muchos de los trabajadores o profesionales de los Proyectos de Integración es la motivación de los propios participantes en la actividad que desarrollan. Para muchos, éste es un ingrediente básico del éxito de los procesos de integración. La cobertura del mínimo económica que proporciona el IMI es para muchos uno de los orígenes de la falta de motivación o incentivos de los usuarios. Se señala

---

<sup>229</sup> Se reproduce una vez más el llamado 'efecto Mateo'. Según este fenómeno descrito por R.K. Merton (1977): aquel que tiene más recibe más. Es decir, son aquellos con más y mejores recursos los que perciben mayores beneficios.

que el Programa no ha articulado ningún sistema de incentivación gradual hacia la inserción y la actividad laboral. Los responsables de Proyectos aducen también la falta de motivación a la obligatoriedad de estas actividades, de su carácter de contraprestación. Por esta razón, muchas personas acuden forzadas y sin interés.

Otro problema proviene del supuesto en el que se asientan el Programa en general, y los Proyectos en particular de que el receptor IMI está desocupado y no realiza ningún tipo de actividad a lo largo del día. Así, muchos de los proyectos organizan actividades con horarios rígidos, en los momentos en que los participantes podrían estar llevando a cabo otras actividades que les permiten ingresos complementarios para su supervivencia. Gran parte de la población IMI tiene otras fuentes de ingresos obtenidos en trabajos esporádicos, de economía sumergida o dedica su tiempo en buscar una actividad remunerada del tipo que sea. Los Proyectos que no contemplan estas posibilidades sitúan a los usuarios en la difícil elección entre estas actividades y la del Proyecto, bajo la amenaza de la pérdida de la prestación.

Por último, hay que señalar el problema relativo a la dispersión de contenidos de los Proyectos. Los usuarios se ven inmersos en actividades aisladas, que 'no llevan a ninguna parte', especialmente en las actividades formativas. Algunos profesionales proponen conseguir una integralidad de la intervención dando continuidad a los itinerarios, bien porque desde un mismo Proyecto se controla todo el proceso o itinerario de la persona, bien porque se establezcan uniones entre los diferentes Proyectos especializados en determinadas tareas o etapas del proceso.

### ***6.3. Las dinámicas derivadas del uso del programa IMI***

Los itinerarios, las intervenciones, las percepciones ya comentadas en los apartados anteriores se insertan en un contexto social global que marca procesos de desarrollo del Programa y generan una serie de dinámicas que condicionan el funcionamiento del mismo.

Las dinámicas contempladas se organizan en torno a los 'usos' que los diferentes protagonistas del Programa hacen del mismo. En esta sección, se comienza analizando las principales consecuencias que tiene la ambigüedad de los términos 'exclusión' e 'integración social' en funcionamiento del Programa, que condiciona en buena medida, el uso del mismo. A continuación se contempla, por su relevancia, los dilemas y encrucijadas que está planteando en el Programa la economía sumergida. Se describen tres 'usos' prototípicos del Programa que son el resultado de las diferentes estrategias de las familias acogidas y profesionales del trabajo social y del papel del Programa en la protección social. Se analizan, finalmente, los efectos de los retrasos en la gestión del IMI, los equilibrios y los desequilibrios que se han derivado de su aplicación y los 'usos' del Programa IMI en el conjunto del sistema de protección social.

### **a. Los problemas de la orientación hacia la exclusión**

A pesar del mantenimiento de una concepción multidimensional de la exclusión social, los requisitos de acceso al Programa IMI dan paso al mismo tan solo a individuos o familias que demuestren una situación de insuficiencia económica, inferior a unos mínimos de subsistencia determinados por un baremo económico. Este sistema permite la incorporación al Programa de un colectivo caracterizado por su situación de pobreza extrema, no por su situación de exclusión. En la misma línea, el criterio básico para la salida del Programa es la obtención de recursos económicos en una cuantía superior a la del baremo que tiene consideración de mínimo vital. Ambas delimitaciones operativas de la población destinataria del Programa IMI acaban restringiendo la teorizada multidimensionalidad de los conceptos 'exclusión' e 'integración social' a definiciones unidimensionales caracterizadas por la carencia u obtención de recursos económicos, es decir, criterios relacionados con la pobreza extrema.

Este cambio de criterios efectuado al operacionalizar y delimitar la población susceptible de ayuda genera importantes contradicciones y ambigüedades en la puesta en práctica del Programa. Es en el ámbito de la intervención social donde se hace frente a estas contradicciones

En la práctica cotidiana de la aplicación del Programa, los profesionales del trabajo social tienden a distinguir dos tipos de usuarios: aquellos que tienen estrictamente problemas de tipo económico –es decir, aquellos que carecen de ingresos económicos, bien por falta de trabajo, bien por falta de protección social– y aquellos que tienen otros problemas o carencias añadidos. A los miembros de este último grupo es a los que se considera propiamente como 'excluidos sociales'. Por lo tanto el criterio de delimitación de 'exclusión' empleado entre los profesionales del Programa es el de las carencias o problemas que van más allá de lo económico. Esta concepción coincide con el Preámbulo del Decreto 73/1990 que puso en marcha el Programa, que habla de una serie de carencias ligadas a la exclusión<sup>230</sup>. La expresión 'perfil IMI' se ha acuñado en el seno del Programa como referencia a las situaciones de acumulación de carencias diferentes a las insuficiencias de tipo económico. Acorde con esta visión se clasifica de forma dicotómica a los usuarios del Programa diferenciando entre pobreza sobrevenida/ pobreza heredada, los que han perdido todo/ los que nunca han tenido nada, los nuevos pobres/ los pobres de siempre, los excluidos circunstanciales/ los excluidos de nacimiento, la población 'normalizada' / los 'propiamente IMI', los 'económicos' / los 'sociales'.

De todo ello resulta que, en el ámbito del Programa IMI, 'exclusión social' se refiere al conjunto de situaciones que precisan de una intervención social ante una problemática que va más allá de lo laboral y de las necesidades económicas. En términos generales, se habla de familias normalizadas al referirse a familias en paro, con recursos sociales o con ingresos

---

<sup>230</sup> En el Preámbulo del Decreto 73/1990 de regulación del IMI del 19 de julio se reconocía que hay una serie de carencias que se refieren al ámbito de lo social y laboral, educativo, vivienda y alojamiento, sanidad, integración étnica, calidad de convivencia, entorno afectivo, así como carencias de orden psicológico. Se afirma que el Programa no se reduce a una concepción simplista de lo económico. Posteriormente y basándose en este Preámbulo, se elaboró una Circular sobre criterios a tener en cuenta en la aplicación del Programa IMI -número 7, octubre de 1994- denegándose la incorporación al Programa a las personas que no reúnan las circunstancias de 'exclusión social'. Es decir, desde el propio Programa se estaba diferenciando problemas económicos y de exclusión social (CAM, 1994a).

ligados a la economía formal. Se considera que los excluidos son aquellos que tienen problemas añadidos a lo económico.

Esta visión de la exclusión social facilita la aplicación 'técnica' del Programa que hacen los trabajadores sociales en su actividad cotidiana. El trabajo consiste en el diagnóstico de las carencias y toma de decisiones sobre las áreas en las que se va a intervenir. Se facilita también el proceso de seguimiento administrativo del Programa y la evaluación de resultados. Un buen ejemplo de esta forma de operar es la hoja de seguimiento en la que se plantea la descripción de la intervención siguiendo este esquema de acumulación de problemas<sup>231</sup>.

La intervención social es diferente según las categorías así delimitadas. La intervención está mediada por las atribuciones causales de las carencias, que son, también, diversas en función de si se refieren a la población 'normalizada' o a la 'excluida'. En relación con la primera el origen del problema tiende a situarse en el nivel estructural. Causas de tipo socioeconómico, principalmente la crisis del mercado de trabajo y el recorte de las prestaciones sociales, han provocado que estas familias entren en un programa que no estaba destinado en principio para estos colectivos. Su estancia en el Programa tiene un carácter coyuntural, son los llamados 'nuevos IMIs', aquellos que han llegado más tarde y que se espera que permanezcan poco tiempo. En términos generales se considera que no hace falta una intervención social específica con este colectivo, puesto que no hay 'problemas' añadidos y las soluciones no están dentro de la competencia de los servicios sociales, salvo algunas actividades relacionadas con la orientación profesional y formación ocupacional.

Por el contrario, en los que se considera 'excluidos sociales' los orígenes de la situación tienden a ubicarse en el nivel psicológico, psicosocial y, especialmente en el nivel cultural. Así, frecuentemente para explicar las situaciones de exclusión se hace referencia frecuentemente a factores de la psicología individual como determinadas actitudes o problemas psíquicos. También se recurre a factores de socialización, como experiencias personales y especialmente familiares. Se habla de fracaso, enfermedad, crisis personales, problemas afectivos, irresponsabilidad o actitudes frente a los riesgos. Se considera que este segundo grupo comparte una serie de normas, códigos, formas de comunicación, adquiridas en un determinado proceso de socialización, aunque se reconoce que son un colectivo muy heterogéneo. Se habla de 'cultura de la pobreza' y 'cultura de la dependencia' instalada en determinadas zonas geográficas. Se acude a argumentos similares los de la tesis de la 'cultura de la pobreza' (Lewis, 1972).

Este colectivo, el de los excluidos, es el que se considera destinatario del programa y su situación se percibe como duradera, que puede ser tanto fruto de un proceso de declive como resultado de un tipo de herencia social. En contraste con la población a la que se atribuye únicamente un problema laboral, la exclusión social se identifica con situaciones de marginación tradicional. Es algo que está más allá de lo económico y que afecta a aspectos fundamentales de la persona y de su participación social. Para describir sus itinerarios o

---

<sup>231</sup> Listado de problemas en el que no se incluye la situación de desempleo.



procesos, tanto teóricos como reales, se emplean palabras como recaída, rehabilitación, desestructuración, superación de distintas etapas o revitalización.

Una buena parte de la intervención dirigida a los excluidos se orienta a modificar estos rasgos individuales, entrenar las habilidades personales, disciplinar, socializar o modificar pautas de comportamiento. Otra parte, se dedica a la búsqueda, creación o adaptación de nichos de empleo adecuados para personas en situaciones de exclusión social. La orientación de los procesos de inserción considera que las actuaciones que se pueden llamar 'disciplinantes' son un paso previo al segundo tipo de intervención.

Gráfico 6.19

## NIVEL TEORICO

EXCLUSIÓN SOCIAL
-DEFINICIÓN AMPLIA: AUSENCIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL
-DEFINICIÓN RESTRINGIDA: DESAFILIACIÓN ECONÓMICA Y RELACIONAL
.CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL
.PROCESO

INTEGRACIÓN SOCIAL
-PARTICIPACIÓN Y ACCESO A DERECHOS SOCIALES
-AFILIACIÓN ECONÓMICA Y RELACIONAL
.CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL
.PROCESO

## PROGRAMA IMI

EXCLUSIÓN SOCIAL
DEFINICIÓN RESTRINGIDA

INTEGRACIÓN SOCIAL
.SUFICIENCIA ECONÓMICA
.AUTONOMÍA PERSONAL
.INSERCIÓN LABORAL

CRITERIOS DE ENTRADA
POBREZA EXTREMA

CRITERIOS DE SALIDA
OBTENCIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS



## INTERVENCION SOCIAL

.PROBLEMAS DE TIPO ECONÓMICO
.POBLACIÓN NORMALIZADA
.NUEVOS IMIS
.NUEVOS POBRES
CAUSAS ESTRUCTURALES
NO NECESARIA MUCHA INTERVENCIÓN

.PROBLEMAS MÁS ALLA DE LO ECONÓMICO
.EXCLUSIÓN SOCIAL
.PERFIL IMI
.POBRES DE SIEMPRE
CAUSAS PSICOLÓGICAS, PSICOSOCIALES Y CULTURALES
SOCIALIZACIÓN, CULTURALES
INTERVENCIÓN: "DISCIPLINAMIENTO"

DE PROCESOS DE INTEGRACIÓN LARGOS

A ACTIVIDADES Y RESULTADOS A CORTO PLAZO

Por lo tanto, la puesta en marcha del Programa IMI y su aplicación han 'diluido' en cierta forma las ambigüedades de los conceptos de exclusión e integración social y los ha materializado en una serie de prácticas que permiten su funcionamiento cotidiano en función de los recursos disponibles. En el Programa IMI la exclusión viene delimitada por la ausencia de una relación con el mercado laboral formalizado y la integración por su entrada en él. Si la exclusión se ha entendido como el resultado de un proceso de desafiliación social y económica, en el Programa se traduce en la acumulación de una serie de carencias o problemas. Se pasa de la definición del problema como un problema social que atañe a la relación entre la sociedad y los individuos a una intervención sobre problemas individuales de índole diversa que acumulan los individuos y sus familias. Finalmente, los largos procesos necesarios para conseguir la integración de las personas en situación de exclusión se transforman en la realización de un conjunto de actividades que procuren resultados a corto plazo de forma que se facilite la evaluación del Programa, así como la legitimidad del mismo.

### ***b. Los dilemas de la economía sumergida***

Una asunción bastante generalizada entre los participantes en el Programa, en especial gestores y trabajadores sociales, es que las cuantías de las prestaciones proporcionan unos recursos muy escasos para la supervivencia. Se asume, asimismo, que estos ingresos se complementan de alguna manera con otros, que pueden ser ayudas familiares y prestaciones varias (tanto en especie como económicas), pero sobre todo remuneraciones por actividades no formalizadas, insertas en el ámbito de la economía sumergida.

Es difícil calcular la dimensión real y la importancia de este tipo de actividades 'informales' en los ingresos económicos de los perceptores. La dinámica del Programa fomenta en cierta manera que este tipo de actividades se oculten de forma que los usuarios puedan conseguir la máxima cuantía de la prestación. Así como un mayor control administrativo puede evitar otras fuentes de engaño (cobro de otras prestaciones incompatibles, modificaciones en la composición familiar) para acceder a la prestación, los profesionales conocen sólo en algunos casos estas actividades, unas veces por declaración de los propios perceptores o por otras informaciones de usuarios. A pesar de esto, la mayoría de las veces su conocimiento se asienta únicamente en sospechas o intuiciones.

Asimismo es difícil describir cuáles son estas actividades sumergidas. La economía no formalizada abarca sectores muy diversos que obtienen resultados económicos también desiguales. Lo que sí se puede afirmar, en relación con los colectivos que solicitan los ingresos mínimos de integración es que se trata de actividades con escaso margen de ganancia, con una pobre organización y un carácter precario, pero que, no obstante, posibilitan complementar los ingresos de las prestaciones. Algunas de estas actividades son el servicio doméstico, la hostelería, las 'chapuzas' de la construcción, la venta ambulante, el chatarreo, pequeños servicios personales y, en algunos casos, la mendicidad. A veces, son actividades de autoempleo o incluso de 'empresa' de carácter familiar, aunque en otras se trata de trabajo por cuenta ajena. En algunos casos, los menos, se sospechan actividades

ilegales como el 'trapicheo' (tráfico de drogas a pequeña escala) o alegales (como por ejemplo, la prostitución). La dedicación a estas actividades proporcionan unos ingresos que son sumamente vulnerables, debido a la falta de protección frente a cualquier tipo de riesgo y a los cambios rápidos en los sectores en los que se desarrollan. En algunos casos, como la venta ambulante, la regulación del sector está confinando en situaciones de gran precariedad o dejando fuera de la actividad a aquellos colectivos con menores márgenes de ganancia, con escasa capacidad para adaptarse a las nuevas condiciones de trabajo. Lo mismo sucede en aquellos dedicados al chararreo que se encuentran al socaire de las fluctuaciones del mercado. Al tratarse de actividades que ubican a los sujetos en posiciones de gran inestabilidad, la única fuente de protección frente al riesgo al que pueden acceder son las prestaciones de tipo asistencial como el IMI.

Las actividades de economía sumergida suponen también un enganche a la actividad laboral lo que constituye una aportación escasamente valorada. Las personas que obtienen recursos por este medio no se consideran parados, pero tampoco trabajadores. En algunos casos, se trata de las actividades a las que determinados colectivos están especialmente adaptados (el caso prototípico son los gitanos y la venta ambulante). En otros muchos constituye una forma de 'adaptación' o 'disciplinamiento' para el ingreso en el mercado de trabajo formalizado. El Programa IMI no toma en consideración esta característica de la actividad sumergida, salvo en alguno de los Proyectos de Integración que se han orientado a 'hacer emerger' estas actividades y proporcionarles los recursos para hacerlas rentables y autónomas.

El Programa sólo contempla la existencia de ingresos 'informales' de este tipo de ingresos cuando son declarados, por lo que también ello contribuye a su ocultamiento. En un principio el Programa reducía la prestación en la misma cuantía que se declaraba como ingresos mensuales por la actividad. Esta organización implicaba tratamientos muy desiguales y una cierta arbitrariedad en los descuentos. Esta fue una de las principales razones por las que en mayo de 1992 se introdujo una disposición según la cual cualquier tipo de actividad sumergida suponía una reducción de la cuantía de la prestación en la cantidad máxima que puede percibir un hogar unipersonal (unas 39.000 pesetas). Las personas que perciben menos de esta cantidad se han visto perjudicadas.

El trato de los ingresos provenientes de la economía sumergida en el IMI ha favorecido la predisposición de los usuarios al ocultamiento y sumergimiento de las actividades, puesto que se posibilita complementar la exigua cuantía que proporciona el IMI, de forma que no tienen que suspender su percepción cuando estos trabajos son temporales y en el grado máximo de precariedad.

También se alimenta la desconfianza y sospecha constante sobre los usuarios en un contexto en el que se considera que la intervención debe basarse en un pacto de sinceridad. En consecuencia se desarrollan estrategias de persecución y control de estas actividades ocultas, un papel policial que se vive con rechazo y malestar profesional. Se recoge información del entorno, de otros asistentes sociales, del vecindario o de los datos de la entrevista. Se trata al fin y al cabo de un comportamiento de vigilancia.

Las actividades sumergidas que desarrollan las familias beneficiarias del Programa IMI, así como el trato que se le reserva en el Programa son una fuente constante de dilemas para la intervención y su legitimación social. Los trabajadores sociales se encuentran ante serios problemas a la hora de plantear su actuación. El ocultamiento de las actividades sumergidas incide en que el diseño de la intervención esté desenfocado con respecto a las necesidades reales. Además les plantea serias dudas sobre la justicia de sus decisiones ya que son conscientes de que hay usuarios que ocultan estas actividades pero que hay otros que lo cuentan. El problema surge en el tratamiento similar en el Programa de ambas situaciones. Se es consciente de que aquellos que ocultan estas actividades son 'premiados', mientras que los 'sinceros' salen perjudicados. A menudo, y según los casos, optan por no 'darse por enterados', no indicar en la documentación del Programa la existencia de estas actividades. Pero se carece de criterios claros o consensuados con otros profesionales de su ámbito sobre en qué casos hacerlo, en qué volumen y en qué casos no<sup>232</sup>.

Otro tipo de dilemas se manifiestan en la intervención para la integración. La dedicación a actividades sumergidas de algunos de los usuarios son incompatibles con su participación en muchas de las actividades que se proponen desde el Programa y que podrían mejorar su integración en el mercado de trabajo formal. La razón es que las actividades están basadas en el supuesto de que se dirigen a personas desocupadas, que no tienen otro tipo de actividades durante la jornada. Es decir, no se tiene en cuenta la economía sumergida a la que las personas dedican su tiempo y sus preocupaciones. Son actividades que mantienen los mínimos vitales por lo que no van a ser abandonadas. Una posible vía de desarrollo de los Proyectos de intervención podría ser el 'hacer emerger' estas actividades puntuales de economía informal. Algunos proyectos lo han hecho, por ejemplo, con la venta ambulante.

Por último, la economía sumergida supone una fuente de problemas para la legitimación del Programa. Su funcionamiento es público y el resto de la comunidad en la que se ubican los servicios sociales lo conoce y lo juzga. La existencia de este tipo de actividades ocultas, paralelas al Programa, tienen una gran visibilidad social y contribuye a que se valore de forma negativa. Otros usuarios del Programa también ven este tipo de realidades y lo comparan con su propia situación, con su comportamiento y con el trato que están recibiendo, lo cual puede derivar en agravios comparativos. Los propios usuarios se quejan de estar siendo peor o injustamente tratados lo que, en muchas ocasiones, desmotiva con respecto al Programa. También los profesionales contemplan este trato dispar de las situaciones como algo injusto. Muchos profesionales señalan que hay que analizar detenidamente cuáles son las realidades que se esconden tras estas economías sumergidas y tras los engaños en la documentación que son públicamente consideradas como 'fraude', aunque en términos generales se trata de personas en situaciones de precariedad, con recursos muy limitados.

<sup>232</sup> En una entrevista una trabajadora social observaba:

*Yo ahí siempre tengo unos dilemas horribles, porque la que es más sincera y viene y te cuenta que está trabajando y que está... limpiando y que está no sé qué... pues se lo tienes que descontar... y a la que es más astuta y se lo calla, pues no. Con lo cual al final sale ganando la estuta porque se queda con el IMI al completo más lo que obtiene del trabajo. Y la otra pobre (risas) se queda trabajando y con el IMI bajito ¿no? [...] Hay veces que es muy importante que la gente haga esos pequeños trabajillos dentro de su itinerario, porque es un primer paso. No todo el mundo empieza a trabajar con un contrato. (TS18)*

### **c. Empuje, recurrencia y dependencia en el IMI**

Este apartado tiene sus referencias en un importante debate planteado sobre la 'cultura de la dependencia', al que ya se ha hecho referencia, y, en especial, las políticas de rentas mínimas y las de discriminación positiva para grupos en desventaja (Dean y Taylor Gooby, 1992; Jencks, 1992). Este debate teórico y político ha impregnado de modo tal las dinámicas y el funcionamiento de los programas de rentas mínimas, que se ha convertido en uno de los debates centrales.

En el contexto madrileño, este debate ha calado profundamente. Tanto el Programa IMI como los agentes encargados de su puesta en práctica mantienen continuamente presentes estos argumentos, como una amenaza que supone para la legitimación del Programa, para su poder interventor y para su actividad como profesionales de la inserción social. El temor a la dependencia y a la cronificación, entendida sobre todo como un mantenimiento continuado en el Programa IMI, está siempre presente. El resultado es que los profesionales del trabajo social funcionan como una especie de 'ejército' de prevención y contención de dicha dependencia. La mayor parte de las actividades que se proponen como contraprestaciones se orientan al control de la posible cronificación de los usuarios. El trabajador social como 'soldado' al frente de esta 'batalla' actúa imbuido de dichos temores, consciente muchas veces de la escasez de los recursos de que dispone el Programa y de la presión que como profesional recibe.

A pesar de estos temores, a partir de los datos del Programa (CAM, 1997) se puede deducir que el grado de dependencia es muy pequeño, máxime cuando se prevé que los procesos de inserción social son procesos generalmente muy largos. Atendiendo al tiempo de permanencia, tanto continuado como intermitente, se observa que un 44,7% de la población acogida ha permanecido menos de un año en el Programa IMI, un 22,4% lo ha estado entre uno y dos años, un 13,1% entre dos y tres años y sólo un 7,7% lleva en el Programa más de tres años desde su puesta en marcha en 1990. Estos datos son especialmente relevantes si, además, se tiene en cuenta que, según las estimaciones de los trabajadores sociales en las hojas de seguimiento de la prestación, sólo un 27,7% de los usuarios del Programa están en condiciones de acceder a un empleo. Según la misma fuente, la movilidad en el Programa es significativa. A finales de 1996 habían percibido la prestación IMI desde su puesta en marcha 22.727 familias. En este mismo periodo se han producido 22.135 extinciones, de las que el 10,5% han salido por segunda vez del Programa, en torno al 0,9% ha salido por tercera vez y el insignificante porcentaje del 0,06 ha salido por cuarta vez. Con estos datos sería conveniente cuestionar si la 'dependencia' es un fenómeno extenso y generalizable. Son además una ilustración de la eficacia del aquí llamado 'ejército antidependencia'.

En referencia al debate de la cronificación se han deducido tres formas básicas de relación de los usuarios con el Programa. Las diferencias se han establecido en relación con las posibilidades de acceso al mercado de trabajo –formalizado o sumergido–, con el uso que las familias hacen del Programa y las líneas de intervención que adoptan los trabajadores sociales y con el lugar que el Programa ocupa en el sistema de protección social. Se han

denominado uso del IMI como empuje, uso recurrente del IMI y uso dependiente del mismo. Cada una de ellas implica diferentes formas de permanencia en el mismo.

- Con la expresión ‘uso del Programa IMI como empuje’ se hace referencia, sobre todo, al grupo de usuarios que tiene mayores posibilidades de acceder al mercado de trabajo regularizado, bien porque ya han estado insertos en él, bien porque reúnen los requisitos de edad, experiencia y habilidades adecuados. Su estancia en el Programa es normalmente corta y el acceso al mercado de trabajo regularizado se ve apoyado por la experiencia previa, así como por la seguridad económica temporal y la formación que proporciona el Programa. La inserción en el mercado laboral es generalmente muy precaria y en los ámbitos del mercado de trabajo de menor cualificación y mayor flexibilidad. Para estos colectivos el IMI viene a funcionar como un impulsor, una especie de trampolín para la inserción en el mercado de trabajo. Las líneas de trabajo social, en general, tienden a potenciar este empuje hacia la salida del Programa.
- El tipo de ‘uso recurrente del Programa IMI’ se refiere al del conjunto de personas y familias cuyo acceso al mercado de trabajo regularizado se ve obstaculizado por diferentes razones como por ejemplo la edad, el cuidado de los hijos, el analfabetismo, la carencia de hábitos de trabajo, alguna enfermedad o la discriminación étnica. Algunos pueden competir con más facilidad, y compiten de hecho, con más facilidad en el segmento sumergido del mercado de trabajo. Ante la inseguridad, la fragilidad, la carencia absoluta de derechos y el escaso margen de ganancia de este tipo de actividad, el IMI se emplea como complemento de ingresos y fuente de seguridad. Incluso puede funcionar como una forma de superar alguna de las barreras que impiden su acceso al trabajo formalizado. Estos colectivos hacen un uso recurrente del Programa en el que intentan acceder al máximo posible de beneficios de las instituciones públicas. De esta forma, compensan precariamente los beneficios que podrían obtener en aquellos ámbitos laborales en los cuales les está vetada la incorporación. Por otra parte, la intervención social fomenta este uso recurrente del Programa puesto que impulsa la extinción o suspensión temporal de la prestación. Dado que reúnen los requisitos de acceso, algunos se reincorporan cierto tiempo después. En realidad, la acción del ‘ejército antidependencia’ evita que personas y colectivos en estas situaciones permanezcan en el dispositivo durante mucho tiempo. Junto con las extinciones y las suspensiones, las incompatibilidades entre contraprestaciones y actividades sumergidas, inciden en que estos colectivos salgan esporádicamente del Programa. El volumen de este subgrupo es muy pequeño si se tiene en cuenta el escaso número de reincorporaciones al Programa.
- Finalmente se puede destacar lo que se ha denominado ‘uso dependiente del Programa IMI’. Para un conjunto de personas y familias, la incorporación a cualquiera de los dos mercados de trabajo –normalizado o sumergido– es prácticamente imposible. En esta situación se encuentran personas de avanzada edad, con graves deficiencias físicas o psíquicas, o en situaciones de deterioro

personal para las que el IMI funciona como una última 'tabla de salvación', como la única fuente de recursos y seguridad. Este es el colectivo que se puede decir que depende de la provisión pública, pero no porque esté desincentivado hacia la incorporación al mercado de trabajo, sino porque no puede acceder en a él. A pesar de que dependen de este tipo de prestación, se suele considerar que deberían estar arropados por otros tipos de ayudas. Entre los trabajadores sociales se asume la existencia de un grupo de inempleables y se admite con condescendencia su estancia prolongada en el Programa. Siguiendo los datos de la Memoria de Gestión del IMI del año 1996 se puede deducir que el porcentaje de personas que permanecen en esta situación es también muy pequeño.

Dado que el tema que nos ocupa es la 'dependencia' que generan este tipo de programas, es importante considerar la incidencia de los Programas en los usos del mismo, más significativamente en los desplazamientos que se producen del primero ('uso como empuje') al segundo ('uso recurrente') y viceversa. A estos desplazamientos contribuyen, sobre todo, los factores que se relacionan con la incentivación a la participación en la economía formal, en un sentido, y con el fomento del sumergimiento de actividades, en el sentido contrario. Así, por ejemplo, la deducción íntegra de los ingresos provenientes del trabajo en la cuantía mensual del IMI, puede tener un efecto disuasorio de la participación en actividades formalizadas cuando la retribución actividad laboral eventual es muy baja. Lo mismo sucede con la inflexibilidad en las condiciones de suspensión temporal de la prestación IMI por el acceso a los posibles trabajos esporádicos<sup>233</sup>. La reglamentación de deducción de ingresos también tiene efectos sobre las segundas generaciones cuyos ingresos se contabilizan de forma íntegra en el baremo del hogar. Por lo tanto los jóvenes y sus familias son penalizados al pasar sus ingresos a 'pertener' al núcleo familiar. Los primeros ven peligrar sus procesos de emancipación y la familia pasa a depender de los ingresos de los descendientes. Además de los elementos relacionados con el acceso al mercado de trabajo hay otros que actúan potenciando este desplazamiento hacia la recurrencia, como pueden ser la creación de las llamadas 'culturas de los servicios sociales' en los espacios de concentración de familias en situación de pobreza en determinados barrios y bloques de viviendas a los que se ha aludido con anterioridad.

Junto con los elementos potenciadores de los desplazamientos hacia el uso recurrente se pueden encontrar otros elementos que los inhiben, que son sobre todo aquellos que fomentan el acceso al mercado de trabajo, en especial, al formalizado. Entre ellos se pueden señalar, a modo de ejemplo, la insistencia de los trabajadores sociales en la temporalidad de la permanencia en el Programa, la intervención intensiva de los mismos, la escasez de la cuantía de la prestación y, por último y de manera fundamental, la convivencia en una sociedad en la que prima la ética del trabajo al que se vincula el acceso a los derechos sociales, la dignidad personal, el ejemplo para los hijos, la identidad social y las relaciones sociales.

---

<sup>233</sup> En la normativa que regula el IMI se establece que el acceso a un trabajo, aunque sea de horas, días o semanas implica el descuento o la suspensión (dependiendo del volumen de los ingresos) durante un mes completo como mínimo, y que el trabajo por más de tres meses provoca la salida del Programa (y hay que recordar que la reincorporación tarda en hacerse efectiva varios meses).



#### **d. Los equilibrios conseguidos y los desequilibrios generados**

El Programa de Ingreso Madrileño de Integración es un instrumento orientado a superar desigualdades y desequilibrios existentes. De hecho, ha puesto en manos de los servicios sociales un volumen de recursos con los que atender situaciones de necesidad de los que antes se carecía.

Sin embargo, no sólo persisten viejas diferencias, sino que se producen en torno al Programa nuevas desigualdades. Como toda intervención o política pública, algunas de estas desigualdades obedecen a criterios de discriminación positiva que provienen de la intervención de políticos, de los elaboradores de la política o de la sociedad en general. Sin embargo, otras desigualdades no han sido buscadas o no fueron planteadas por aquellos que elaboraron esta de política social.

Algunas de estas desigualdades no buscadas tienen que ver con las distintas oportunidades de los ciudadanos de acceder a este tipo de protección asistencial, como son los requisitos del Programa, los retrasos en el funcionamiento, la desinformación, el desinterés o la inadecuación al 'perfil IMI'.

Pero otras de estas desigualdades se relacionan con las diferentes formas en que los usuarios se benefician del Programa. Hay usuarios o perceptores que se benefician más que otros de los recursos que éste ofrece.

Una de las fuentes es la propia desigualdad en los recursos de partida de los que disponen los propios usuarios —en especial la vivienda— y para los que el Programa no ha dispuesto dispositivos de equiparación. El Programa es 'insensible' a estas desigualdades en los gastos, mientras que es especialmente sensible a las desigualdades en los ingresos. Este punto ha dado lugar a numerosas quejas y demandas por parte de los trabajadores sociales. Los beneficiarios que disponen de bienes patrimoniales, que tienen acumulados una serie de recursos y por lo tanto, sus necesidades son de mantenimiento, se sitúan en una posición mejor que aquellos que carecen de ellos. Entre estos bienes se encuentran los bienes inmuebles, las propiedades de tierras o las inversiones de cualquier tipo. La desigualdad más importante en este sentido es la desigualdad en la propiedad de la vivienda, un bien básico y que no es tenido en cuenta en el Programa. Aquellos usuarios que carecen de vivienda han de hacer frente al pago de una de alquiler pero perciben una prestación de cuantía similar a aquellos que ya poseen una vivienda cedida o propia (pagada o en la que se está abonando pequeñas cantidades).

Otra serie de desigualdades se originan en las diferentes procedencias de los ingresos y su consideración en el Programa, especialmente los procedentes de pensiones. Inicialmente se consideró que las pensiones no iban a computar de forma íntegra entre los ingresos de hogar<sup>234</sup>. De esta forma, si en el hogar existe una pensión, ésta no se descuenta de forma completa, sino un porcentaje de la misma. Sin embargo, se descuenta cualquier tipo de

---

<sup>234</sup> Las razones para ello fueron principalmente el temor a que los ancianos con pensión fueran expulsados de los hogares para percibir las cuantías superiores a la prestación y la consideración de que el hogar al completo no debe depender de los ingresos de los ancianos (la pensión es su propiedad).

ingreso que no sea pensión, como por ejemplo las prestaciones o subsidios por desempleo o ingresos de cualquier tipo, sean del cabeza de familia o de otro miembro del hogar. El Programa se basa en la suposición de que cualquier miembro de la familia contribuye a su mantenimiento en la misma medida. Tiene consecuencias importantes para los hijos ya que las familias pasan a depender de los ingresos de las segundas generaciones dificultando su emancipación. En esta situación, también hay familias en las que el hijo se pone a trabajar y no se lo comunica a la familia y mucho menos comparte los ingresos con el núcleo familiar (el proceso es similar con otros miembros que no sean los cabezas de familia). Se encuentran en una situación parecida las mujeres con cargas o matrimonios que ante la imposibilidad de hacer frente a sus gastos van a vivir a casa de la familia de origen que asume su mantenimiento. Muchas veces, el hogar de origen tienen ingresos muy pequeños, aunque con una cuantía suficiente para impedir el acceso al Programa. De esta forma, en vez de favorecer la autonomización de esa unidad familiar se fomenta su dependencia.

En un apartado anterior, ya se han planteado las desigualdades que el acceso a ingresos de la economía sumergida introducen en el Programa. Hay que considerar también las diferencias que se producen entre los que perciben ingresos de este sector de la economía frente a los que lo hacen en economía formal, las que tienen lugar entre los que las declaran frente a los que no la declaran y los diversos tratamientos que los trabajadores sociales dan a estos ingresos.

Otras diferencias son una consecuencia de los recursos personales de los usuarios, las diversas estrategias que emplean y las capacidades que muestran para sacar partido de las situaciones. Así, hay colectivos que tienen información y conocimiento del funcionamiento de los servicios sociales y de otras instituciones que proporcionan ayudas (Cáritas parroquiales principalmente), pero otros colectivos muestran vergüenza o rechazo a estas instituciones. La cultura cívica en relación con sus derechos como ciudadanos y la capacidad (presentación propia y de sus situaciones) para hacer valer estos derechos frente a la Administración pública influyen en la obtención de recursos. Por ejemplo, estas diferencias se plantean en el uso de la posibilidad de recurrir a la Administración a demandar ayuda aunque estuvieran en posición de hacerlo. El acceso o recurso a otras instancias superiores, principalmente los responsables políticos, como ya se ha visto con anterioridad forma parte de las estrategias que los usuarios adoptan en el seno del Programa.

Una segunda fuente de desigualdades es la que se refiere al lugar de residencia del usuario y los desiguales recursos que están a disposición de los ciudadanos en los distintos territorios (distrito o municipio), como ayudas económicas de los municipios, de las organizaciones sin ánimo de lucro, servicios personales, prestaciones en especie y redes sociales, y de los centro de servicios sociales, como prestaciones, servicios, talleres o actividades. Sin embargo, el Programa ha llevado en este sentido un importante proceso de igualación de recursos ya que ha garantizado la posibilidad de acceder al Programa en todos los ámbitos territoriales de la Comunidad.

La desigualdad derivada de las diferentes actuaciones de los trabajadores sociales y de los equipos profesionales de los centro de servicios sociales también ha sido analizada en un apartado anterior sobre el trabajo social y su relación con el usuario. Existen trabajadores

sociales más estrictos, más flexibles, más o menos exigentes, fiscalizadores, con diferentes criterios de actuación, estilos de trabajo o comprensión del dispositivo y de la extinción, de forma que es una cuestión, casi azarosa estar atendido por uno u otro profesional.

Por último, el propio funcionamiento del Programa genera desigualdades en los procesos (tiempo, requisitos y decisiones) que siguen muchos usuarios. Por ejemplo, en la actualidad se están solicitando una serie de documentos adicionales que certifiquen nuevos aspectos, las llamadas 'subsanciones', sobre los que no existen un criterio claro, ni unas normas claras al respecto. Su empleo por parte de los gestores del Programa en la Comunidad parece depender tanto de los casos, como de la situación del Programa en un momento dado, del interlocutor concreto del equipo IMI en la CAM, de la relación que exista entre los profesionales de los Centros y los de la CAM o de la capacidad que los primeros tengan de presentar y negociar sus casos como urgentes (Ayuntamiento de Madrid, 1994).

Todas estas desigualdades hacen que situaciones muy diferentes estén recibiendo tratamientos similares y, a la inversa, en situaciones parecidas se intervenga de forma diferente. Se puede acudir como ejemplo ilustrativo el de una mujer con cargas familiares, de familia de poder adquisitivo medio, respaldada y apoyada económicamente por familia y ex-marido, con nivel educativo alto, red de amistades, experiencia laboral y que desarrolla actividades económicas sumergidas esporádicamente, que está cobrando lo mismo y es atendida, incluso, con más recursos que una mujer con familia numerosa con antecedentes de malos tratos, marido en prisión, analfabeta, sin experiencia laboral normalizada y trabajos marginales. Esto es una ilustración, asimismo, del 'efecto Mateo' aludido anteriormente.

### ***e. Los 'usos' del Programa IMI en el sistema de protección social: residualidad***

Como componentes de la última red de protección social, los programas de rentas mínimas de inserción son un observatorio privilegiado de la evolución y de las modificaciones del estado del bienestar español. Su funcionamiento es un escaparate, asimismo, de la marcha de la economía en general, la evolución del desempleo y del trabajo precario, así como las situaciones de los grupos sociales a los que estas realidades afectan con mayor intensidad.

Los programas autonómicos de rentas mínimas inciden en la importancia de la corresponsabilización de los diferentes sectores implicados en los procesos de pobreza y la exclusión social (sanidad, vivienda, empleo, educación, sistemas de pensiones no contributivas, Ayuntamientos y centros de servicios sociales). Pero, en realidad, no se ha ido mucho más allá de una declaración de buenas intenciones. Apenas hay coordinación y trabajo conjunto y las restricciones en criterios y normas de acceso a los diferentes programas acaba redundando en un incremento de la población atendida por los programas de carácter asistencial residual y, en especial, por los de rentas mínimas.

El Programa IMI constituye el colchón de amortiguación que ha recogido a aquellos que quedan desprotegidos por las modificaciones, recortes y coberturas insuficientes de los

otros sistemas de protección social. El caso más evidente ha sido la reforma por la que se endurecieron los requisitos de acceso a las prestaciones por desempleo en 1992 y 1993. Así, en 1995 disminuyó en un 15,2% el número de perceptores de la prestación contributiva por desempleo, en un 22,4% los del subsidio de desempleo y también, aunque en menor medida, los del subsidio agrario (CES, 1997). De esta forma un buen número de trabajadores que han quedado fuera de la protección por desempleo han sido derivados a los servicios sociales<sup>235</sup>. Otro factor que ha contribuido a este aumento de usuarios han sido los criterios restrictivos para percibir una pensión no contributiva (PNC). En consecuencia, el Programa IMI atiende a muchos colectivos poblacionales con altos niveles de minusvalía y, por lo tanto, con graves dificultades de acceso al mercado de trabajo. Además, como consecuencia del cómputo de la prestación IMI en la cuantía anual de ingresos para el cobro de la Pensión no Contributiva, se hace necesario mantener temporalmente el IMI y se está atendiendo a una situación desde dos programas asistenciales con orientaciones diferentes<sup>236</sup>.

Por otra parte, la limitación de los planes de vivienda pública tanto en régimen de alquiler como en propiedad, también está siendo paliada desde el seno del Programa IMI. La dificultad para los beneficiarios del Programa de afrontar los gastos de vivienda propicia la acumulación de deudas, el hacinamiento, la infravivienda o el desahucio que constituyen importantes obstáculos para la integración social. Lo mismo sucede en el área educativa, especialmente en la atención a los menores de familias en situación de exclusión social, a muchos de los cuales no llegan las becas para guarderías o ayudas para comedores escolares. Cuando se dispone de recursos para ello, los mismos centros de servicios sociales están supliendo la escasez de ayudas destinadas a estos fines. Sin embargo, estos recursos son insuficientes, no llegan a cubrir estas necesidades y detraen estas cantidades de fondos con otro destino.

Las limitaciones de las capacidades de los centros de servicios sociales inciden también en el Programa. Cuando algunos servicios y ayudas económicas -como las ayudas de emergencia- se agotan, se tiende a emplear la prestación IMI, incluso en casos en los que se considera que sería más efectivo emplear otro tipo de ayuda. Asimismo los recortes de personal en estos centros de servicios sociales tienen efectos sobre las dinámicas generadas en el Programa IMI. La escasez de recursos humanos para atender la creciente demanda provoca que disminuya el conocimiento y control de los casos, que se realice un tipo de trabajo social menos intensivo<sup>237</sup> y que se desarrolle una tendencia burocratizadora ya que al trabajo

---

<sup>235</sup> Entran así en el Programa trabajadores con cortos periodos de cotización (fundamentalmente mujeres y jóvenes) que se suman a los que con mayores periodos de cotización agotan las prestaciones contributivas. También se incluyen todos los nuevos trabajadores que bajo modalidades de contratación como el aprendizaje o el contrato a tiempo parcial de jornada inferior a doce horas a la semana o cuarenta y ocho al mes, no tienen derecho a prestación por desempleo (CES, 1997).

<sup>236</sup> Según la Ley 26/1990 el reconocimiento del derecho a las pensiones no contributivas está supeditado al cumplimiento de una serie de requisitos personales del beneficiario y a un límite de recursos de la unidad familiar. Para acceder a una PNC se tiene en cuenta la renta anual familiar que no debe superar la cuantía anual correspondiente a la PNC (35.580 ptas. en 1997). La cuantía a cobrar se reduce en un importe igual al de las rentas o ingresos anuales de que disponga el beneficiario, hasta un límite inferior al 25% del importe anual de la pensión (CES, 1997). Entre estas rentas o ingresos anuales, se encuentra también la prestación IMI.

<sup>237</sup> Para hacernos una idea, en la Memoria de Gestión del IMI de 1996 (CAM, 1997) se señala que el nivel de trabajo social de integración es de simple seguimiento social básico (59,4% de los casos) e incluso de simple seguimiento administrativo en el 4,6%. Con un tipo de población en situación o riesgo de exclusión social estos son unos niveles muy bajos de intervención social.

administrativo se dedica buena parte del trabajo cotidiano<sup>238</sup>. Como consecuencia, muchas veces se multiplican las solicitudes y se percibe la prestación durante periodos más largos.

De esta forma el recorte en unos subsistemas acaba afectando al funcionamiento de otros, pudiéndose observar una tendencia generalizada hacia la asistencialización en la protección social. Como consecuencia de este desvío generalizado, algunas necesidades acaban siendo atendidas por organismos que inicialmente no estaban pensados para ello y las intervenciones de estos acaban estando desenfocadas en relación a las situaciones a las que, inicialmente, iban dirigidas.

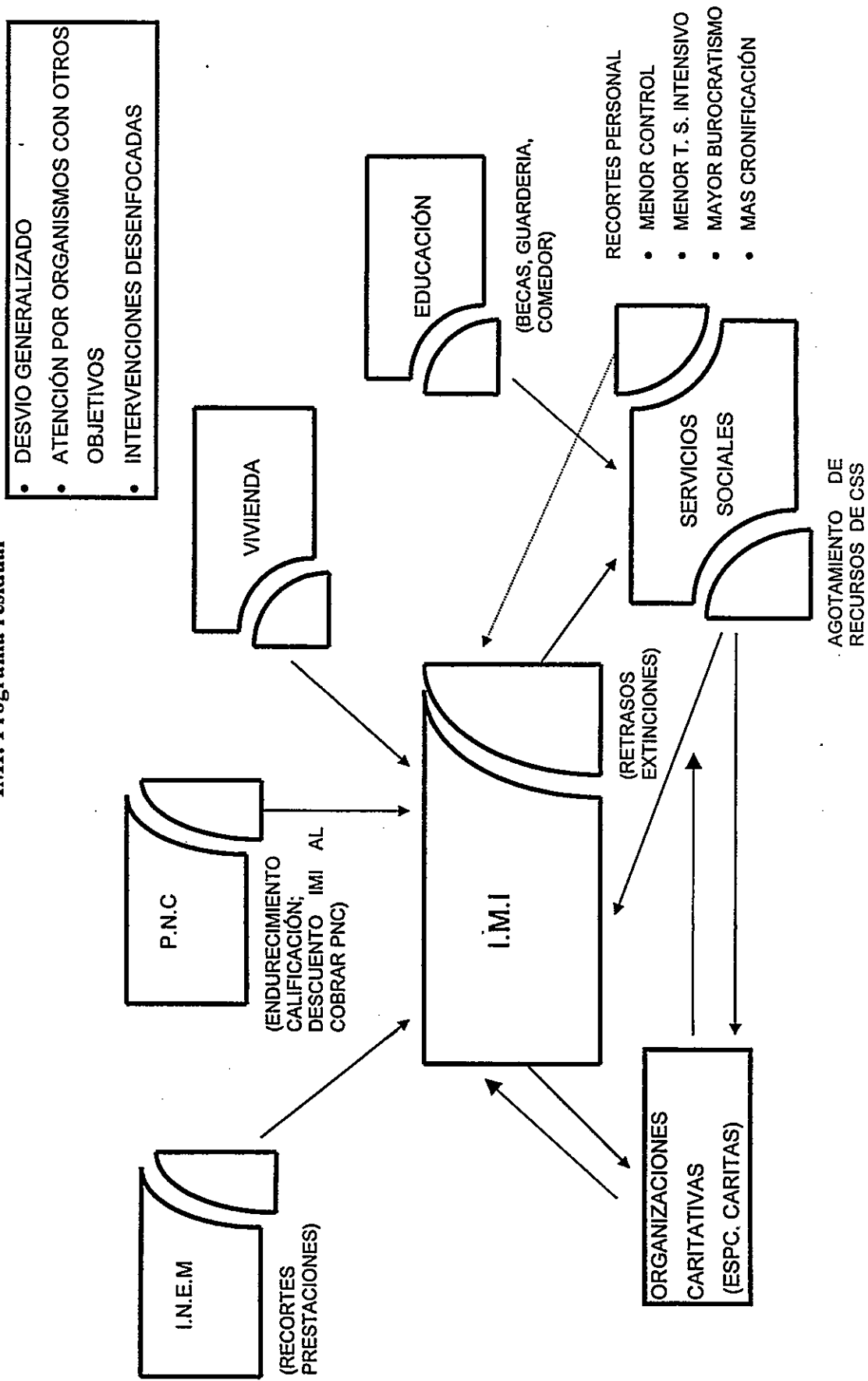
A pesar de que el Programa IMI esté asumiendo todas estas situaciones, hay también algunos colectivos que no acceden al Programa. Estos excluidos del dispositivo IMI son los 'residuos' de este 'Programa residual'. Aunque una de las preocupaciones de los gestores del Programa ha sido la de flexibilizarlo para captar a toda esta población 'excluida' (por ejemplo apoyando la creación de entidades dedicadas a ello), todavía no se ha llegado a recoger el conjunto de situaciones que quedan fuera de este último dispositivo de integración social.

Se pueden señalar algunas de las diferentes realidades que se escapan a este mecanismo de cobertura. Unas se relacionan con los requisitos legales necesarios para acceder al Programa. Éstos establecen una brusca ruptura entre aquellos sujetos 'susceptibles de ayuda' ('los elegibles') y los que no lo son, por lo que las situaciones fronterizas aunque se encuentran en situación de necesidad quedan desprotegidas. La determinación de un baremo de recursos económicos como criterio fundamental convierte al Programa en un recurso destinado a personas en situación de pobreza severa, dejando fuera a todos aquellos que lo superan aunque se encuentren en situaciones similares a aquellos que sí son acogidos. El requisito de empadronamiento impide la entrada (como titulares o como miembros del hogar) a aquellos que no están empadronados (como por ejemplo, inmigrantes ilegales, 'ocupas', habitantes de barrios de chabolas no censados por el Consorcio para el Realjo de la Población Marginada o residentes en pensiones no regularizadas) aunque se ha flexibilizado para acoger determinados casos, como por ejemplo los transeúntes o los que puedan demostrar de otra forma su residencia. También, es posible localizar jóvenes menores de veinticinco años con fuertes problemas familiares o salidos de centros de acogida que, salvo si se incorporan a un Proyecto de Integración, no pueden acceder al dispositivo. Lo mismo sucede con los mayores de sesenta y cinco años hasta que llega el momento en el que pasan a cobrar efectivamente una pensión no contributiva. Por otra parte, la restricción impuesta por el requisito de constitución de hogar independiente impide que muchas mujeres con cargas familiares que regresan al hogar de los padres, o que nunca salieron de él, extoxicómanos o enfermos crónicos arropados por sus familias, puedan acceder a la cobertura que da el Programa. Este último requisito plantea el dilema sobre cuáles deben ser los criterios para que ciertas situaciones sean atendidas bien por la familia, bien por la protección pública.

---

<sup>238</sup> Acabando muchas veces por convertirse en meros gestores de la burocracia IMI y no de la inserción social.

Gráfico 6.20  
IMI: Programa residual



Otras veces, las restricciones no se relacionan con los requisitos legalmente establecidos sino con lo que se puede considerar la 'filosofía del programa', especialmente en la consideración del perfil de los colectivos destinatarios del mismo. Entre ellos están los que no reúnen las características de lo que en la jerga del Programa se denomina el 'perfil IMI' o de 'exclusión', que constituye uno de los criterios de denegación de la entrada en el Programa<sup>239</sup>. Dentro de este grupo también se encuentran aquellos que tras su estancia en el Programa son forzados a su salida cuando se considera que 'han cumplido los objetivos', una de las razones de extinción de la prestación IMI. Esta forma de salida del Programa no es muy concreta y, recurrentemente, se pone de manifiesto la contradicción que encierra. Se emplea, a menudo, en situaciones en las que se considera que la familia ha de salir del dispositivo pero se carece de una motivación objetiva (es el caso, por ejemplo, de la presunción de ingresos superiores al baremo o la inexistencia de cambio en la trayectoria de inserción). De esta forma, se acogen a esta modalidad diferentes situaciones que dejan una puerta abierta a la discrecionalidad.

Otro tipo de situaciones sería la de aquellos individuos o familias que cumpliendo los requisitos y ajustándose a la filosofía del Programa no acuden a los servicios sociales. Aquí se encuentran aquellos que carecen de información o desconocen la existencia de este tipo de prestaciones y ayudas. También se incluiría a aquellos que conociéndolas prefieren no solicitarlas. Este rechazo puede obedecer al carácter residual que tienen los servicios sociales para gran parte de la población y el no querer verse incluidos entre los excluidos o marginados a los que van dirigidos. Otros prefieren no solicitarlas por las contrapartidas y actividades que el Programa exige (en esta situación se incluirían algunos transeúntes y familias ocupadas en actividades marginales).

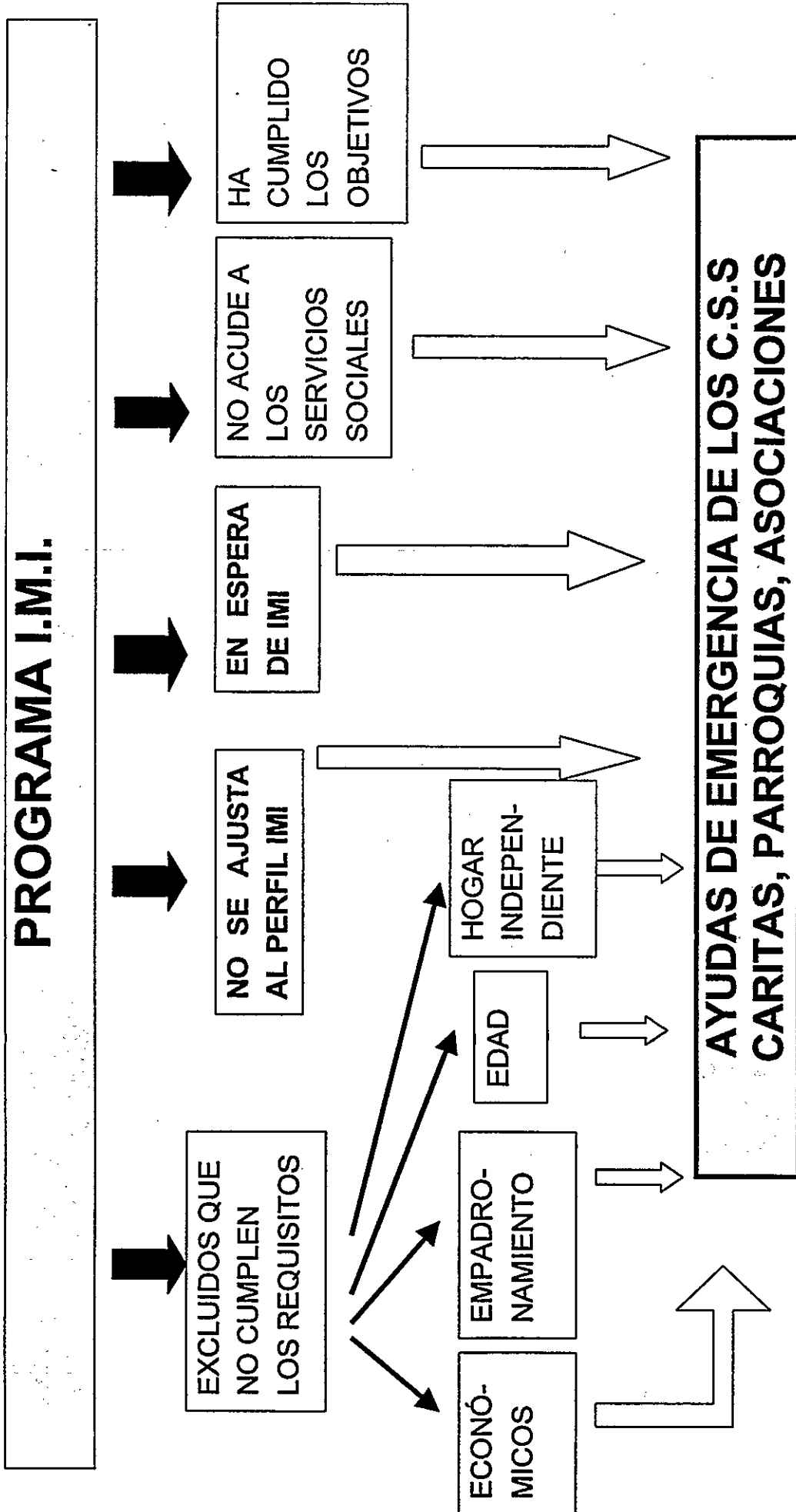
Finalmente, entre los que quedan fuera de esta última red de protección habría que incluir también a aquellos que, una vez realizada la solicitud, están en situación de espera hasta la aprobación de la prestación (durante el periodo en el que se pide documentación o subsanaciones de la documentación) y mientras se tramita.

Los individuos o familias excluidas del Programa IMI han de acudir a otro tipo de ayudas, en especial a ayudas económicas no periódicas de los centros de servicios sociales (cuando y donde las haya), o a ayudas de entidades de la iniciativa social, en especial Cáritas y las parroquias, pero también Cruz Roja, asociaciones de inmigrantes o de cualquier otro tipo. Estas ayudas pasan a formar parte activa de la última red de protección social lo que se pone de manifiesto en el funcionamiento cotidiano del Programa IMI, cuando los trabajadores sociales recurren y llegan a acuerdos con estas entidades, buscando refuerzos para su intervención. Los trabajadores sociales derivan hacia estas entidades a muchos colectivos para los cuales estas alternativas constituyen una última opción.

---

<sup>239</sup> Requisito que viene especificado en la circular nº 7, octubre de 1994 del Servicio de Programación y Seguimiento de la Inserción y que se viene aplicando fundamentalmente a personas con estudios universitarios.

Gráfico 6.21.





## **Capítulo 7**

### ***Contraste con otros Programas de Rentas Mínimas de Inserción***

Los programas autonómicos de rentas mínimas vienen a constituir un conjunto heterogéneo de programas resultado de los procesos de elaboración y la diversidad de contextos en los que se han puesto en marcha. Las Comunidades Autónomas han seguido diferentes modelos, concepciones e intensidades en su gestión y aplicación añadiendo un importante grado de complejidad al análisis de las políticas de rentas mínimas.

Por esta razón, es conveniente contrastar las conclusiones extraídas del caso de Programa IMI madrileño con otras experiencias autonómicas. Los criterios de comparación considerados atañen a la diversidad de los modelos de aplicación de las políticas de rentas mínimas y al grado de desarrollo de los programas, medido por los niveles de cobertura y de gasto. En función de estos criterios se han seleccionado las siguientes Comunidades Autónomas para llevar a cabo esta fase de la investigación:

- País Vasco, con un elevado volumen de perceptores, un nivel de gasto significativo en ayudas de emergencia y en el ingreso mínimo, el cual tiene un peso fundamental en la política. Hay que recordar, además, que fue el primer modelo implantado en España.
- Cataluña, también con un elevado volumen de personas atendidas, así como por la importancia de recursos para la integración, pero un grado de cobertura de la prestación medio-bajo. Destaca por la existencia de un plan previo de diseño de la inserción, por ser un programa interdepartamental y por la colaboración de la iniciativa social en la gestión del Programa.
- Castilla-La Mancha, con dos vías dentro del mismo Programa que son la renta mínima de inserción y el empleo social protegido a través de Proyectos de Integración. Entre ambos alcanzan un volumen importante entre los programas autonómicos.

Para recoger la información necesaria se emplearon entrevistas semi-estructuradas a informantes clave. Estas entrevistas tuvieron la doble función de demandar información directamente relacionada con los objetivos del estudio, al tiempo que sirvieron como contactos para la localización de otros entrevistados relevantes. Los sujetos a entrevistar se seleccionaron por ocupar una posición en la organización de los respectivos programas a través de la que cuentan con información sobre los mismos. Como en los casos anteriores las entrevistas se desarrollaron según un guión que sirvió de orientación temática más que como una secuencia estructurada de temas a abordar (para más detalles sobre la metodología de la investigación véase el Anexo 1).

En este apartado se van a resumir algunas de los resultados de este contraste en sus aspectos más relevantes. A modo de resumen en el Cuadro 7.1. se detallan las principales características de estos cuatro programas.

### ***7.1. Plan Integral de Lucha contra la Pobreza del País Vasco***

Como ya se ha señalado, el Programa vasco dio pié a una serie de iniciativas de las Comunidades Autónomas para implantar políticas de rentas mínimas, así como a un debate con la Administración Central sobre su conveniencia.

Antes de pasar a otros aspectos, se recuerda que el Plan de Lucha contra la Pobreza consta de tres niveles de actuación<sup>240</sup>:

- i) El Salario Social. En un principio, su funcionamiento se rigió por el Decreto 39/89 de 28 de febrero sobre el Ingreso Mínimo Familiar. En 1990, fue sustituido por la Ley 2/1990, de 3 de mayo, de Ingreso Mínimo de Inserción, que además introducía ciertas modificaciones y que ha estado vigente hasta la actualidad. El Ingreso Mínimo de Inserción se constituye como una prestación social de contenido económico, “dirigida a la integración social de aquellas personas que carezcan de los recursos económicos necesarios para atender a las necesidades básicas de la vida” (Ley 2/1990, arts. 1 y 2).
- ii) Las Ayudas de Emergencia Social que están reguladas a través de decretos. Son ayudas económicas destinadas a hacer frente a necesidades específicas de carácter básico y con una orientación tanto paliativa como preventiva de situaciones de marginación social. Su cuantía se regula sobre la base de unos máximos anuales en función del concepto para el que se conceda.
- iii) Aplicación de medidas sectoriales de lucha contra la pobreza. Está orientado al objetivo de la inserción social de los usuarios del Plan. En el ámbito normativo se ha plasmado en la creación de una Comisión Interdepartamental para el estudio y propuesta de medidas sectoriales derivadas del Plan (Decreto 200/1989, de 31 de agosto) pero carece de reflejo presupuestario. Sin embargo, la impresión general entre los implicados es la de que este nivel no se ha desarrollado y que la Comisión no ha funcionado, a pesar de que se considera que hubiera podido ser la pieza angular del Plan.

Una de las obligaciones de los beneficiarios es la de comprometerse por escrito a llevar a cabo una serie de contraprestaciones, preferentemente en el ámbito de la formación profesional y ocupacional, con el fin de incentivar su integración social. También se orientan a evitar que la prestación fomente la formación de una nueva clase pasiva. Las contraprestaciones se establecen a través del Convenio de Inserción cuya configuración corresponde a los servicios sociales de base.

---

<sup>240</sup> En el año 1998 se ha aprobado una nueva Ley contra la Exclusión Social (Ley 12/1998, de 22 de mayo) destinada a renovar e integrar los diferentes dispositivos que surgieron con el Plan de Lucha contra la Pobreza.

**Cuadro 7.1**  
**Comparación de distintos programas de rentas mínimas de inserción (1)**

	CASTILLA-LA MANCHA	CATALUÑA	MADRID	PAÍS VASCO
<i>Dispositivos del Programa</i>	Dos programas: Salario social (IMS) y Empleo social protegido (PI). Prestaciones no periódicas (AES).	Interdepartamental Articulación de diferentes dispositivos: RMI y prest. De SS, de formación y empleo y Políticas sectoriales.	Tres dispositivos: Salario social (IMI), Prestaciones no periódicas (no funciona) Proyectos de Integración	Tres niveles: Salario social (IMI) Prestación no periódicas (AES) Políticas sectoriales (escaso funcionamiento)
<i>Financiación y cobertura</i>	.Menor presupuesto (IMS) .Menor cobertura (IMS) .Menor esfuerzo económico	.Posición intermedia	.Posición intermedia .Esfuerzo financiero mayor que en Cataluña	.Mayor presupuesto .Mayor cobertura .Mayor esfuerzo económico
<i>Gestión y Centralización (Salario Social)</i>	.Servicios Sociales: Heterogeneidad Concesión y supervisión: Delegaciones provinciales	.Servicios sociales: Heterogeneidad Concesiones y supervisión Generalitat (también del Convenio e Intervención)	.Servicios sociales: Heterogeneidad Concesión y supervisión: CAM	.Servicios Sociales: Heterogeneidad Concesión y supervisión: Diputaciones Forales
<i>Orientación</i>	Exclusión Inserción (laboral) Impedir dependencia	Marginación (apertura posterior) Inserción (laboral) Impedir dependencia	Exclusión Inserción (laboral) Impedir dependencia	Pobreza Inserción (laboral) Impedir dependencia
<i>Acceso (Salario Social)</i>	Baremo y otros requisitos Acceso mujeres con cargas en familias de origen Arreglos PNC	Baremo y otros requisitos Acceso mujeres con cargas en familia de origen y menores de 25 tutelados. Arreglos PNC	Baremo y otros requisitos Acceso extranjeros, menores de 25 en Proyecto de Integración	Baremo y otros requisitos. Acceso: mujeres con cargas en familia de origen. Arreglos PNC

## Comparación de distintos programas de rentas mínimas de inserción (2)

	CASTILLA-LA MANCHA	CATALUÑA	MADRID	PAÍS VASCO
<i>Usuarios</i>	Heterogeneidad	Heterogeneidad Creciente grupo de 'normalizados'	Heterogeneidad Creciente grupo de 'normalizados'	Heterogeneidad Creciente grupo de 'normalizados'
<i>Prestación (flexibilidad)</i>	Cuantía mínima mayor Duración: 6 meses y 3 de interrupción	Duración indefinida. Revisión anual Suspensión indefinida	Límites mínimos y máximos (190%) Duración Indefinida. Revisión semestral Suspensión máximo 3 meses	Cantidad adicional mayor Duración Indefinida. Revisión anual y tres meses de prórroga. Suspensión indefinida
<i>Intervención y acuerdo</i>	Acuerdo (no siempre, bastante general, no negociación) Contraprestaciones: Obligatorias, carácter de mínimos Alternativo: empleo/formación	Convenio (escasa negociación) Organización personal, formación y orientación laboral.	Contrato (escasa negociación) Organización personal, formación y orientación laboral. En función de recursos disponibles.	Convenio (escasa negociación) Organización personal, formación y orientación laboral. (En función de recursos fundamentalmente: sociolaboral)
<i>Proyectos de Integración</i>	Financiación anual Proyectos de iniciativa privada y pública (corporaciones locales) Empleo social protegido	Departamento de Trabajo Programas de iniciativa privada y pública	Financiación anual Programas de iniciativa privada y pública	No hay financiación específica. Programas de Ayuntamientos e iniciativa privada
<i>Ayudas económicas periódicas</i>	AES: Cobertura de las interrupciones	Servicios Sociales Municipales	Disparidad, según municipios Situaciones a las que no llega el IMI	AES: Presupuesto limitado Complemento del IMI y situaciones a las que no llega

En un documento elaborado por la Dirección de Bienestar Social sobre el Plan, se afirmaba que un rasgo específico del Plan vasco, es que es el modelo que más se aproxima "a los planteamientos clásicos de garantía de ingresos mínimos" (en especial el primer nivel). La satisfacción de las necesidades básicas es un rasgo central en la identificación y organización del Programa, a pesar de que en su filosofía está también presente la orientación a la inserción. Esta característica, junto con el abultado presupuesto, forman parte también del conocimiento que desde el resto de los programas se tiene del caso vasco.

Esto no significa que el objetivo de la inserción no esté presente. El Programa se plantea la inserción social de sus usuarios como uno de sus objetivos que es distinto de la satisfacción de las necesidades o cobertura de mínimos. El objetivo de la inserción se ha de conseguir mediante el proceso de intervención social, es decir a través de formas de actuación que influyan en el desarrollo de la vida de aquellos que no están integrados socialmente, que están excluidos.

Como ya se ha indicado las preocupaciones de los promotores del Plan estaban unidas a la concepción de un determinado tipo de pobreza, en la que no sólo se incluía las personas marginadas, tradicionales clientes de los servicios sociales. Es significativo ver cómo estas diferentes concepciones emergen, a menudo, en el lenguaje. El concepto exclusión social no ha tenido un contenido específico ni un uso particular. Sin embargo la nueva ley está prevista como una Ley de Lucha contra la Exclusión por lo que se está a la expectativa de lo que esto pueda significar.

Este carácter diferente del Programa se denota en ciertos cuestionamientos que se hacen a la orientación hacia la inserción social. Hay profesionales que consideran que la salida del Programa no tiene que ver con las actividades que se realicen y la integración laboral no es la única forma de inserción. El objetivo se hace a menudo equivalente a la independencia y autosuficiencia.

Al igual que en otros Programas, los participantes en el mismo tienen presente la idea de que la prestación económica puede tener efectos no queridos para la consecución de autonomía personal, es decir, puede inducir comportamientos que impedirían o desmotivarían la inserción, creando dependencia y cronificación. Sin embargo, como ya se ha visto, en la elaboración del IMI vasco se procuró evitar la creación de una nueva clase pasiva a través de las contraprestaciones. La ausencia de cronificación se tendría que conseguir a través de las contraprestaciones que impone el Programa, posibilitando la plena inserción de las personas en la vida social. A pesar de esto se reconoce que hay algunas familias dependientes. Se trata de determinados colectivos que realmente no tienen otras alternativas y para los que la inserción laboral no es posible.

### **a. Usuarios**

En el periodo 1989-1996, se han beneficiado del Ingreso Mínimo de Inserción un total de 28.619 hogares, lo que significa un 4,2% del total de los hogares vascos. En diciembre de 1996, 12.367 familias estaban percibiendo el IMI, un 1,8% de los hogares. Si se cuenta

conjuntamente el IMI y las AES, se calcula que se llega a alcanzar una cobertura de un 5% del conjunto de las familias de la Comunidad Autónoma Vasca durante el periodo de 1989-1996 (Gobierno Vasco, 1997a).

<p align="center"><b>Cuadro 7.2</b> <b>Plan Integral de Lucha contra la Pobreza del País Vasco</b></p>				
	IMI		AES	
	Hogares Beneficiarios	Cantidades destinadas (Millones de ptas.)	Hogares beneficiarios	Cantidades destinadas (Millones de ptas.)
1989	4.885	702	7.207	1.086
1990	7.663	1820	9.221	1.617
1991	8.404	2.951	9.162	1.800
1992	9.294	3.338	9.613	1.840
1993	11.843	4.256	10.484	1.880
1994	14.296	5.475	9.984	1.500
1995	15.550	6.206	11.333	1.872
1996	16.052	6.847	13.300	2.000
Fuente: Gobierno Vasco, 1997a				

Estas cifras inducen a pensar a sus responsables que se está llegando al núcleo de la pobreza severa que se estima ronda dicho porcentaje. En 1996, el Gobierno Vasco llevó a cabo un estudio sobre la pobreza y desigualdad en la Comunidad Autónoma, en la misma línea que otro realizado en 1986, y de cuya comparación se extraen, entre otras, estas conclusiones:

- Los niveles de riesgo de pobreza grave de mantenimiento (dificultad de dar cobertura a los gastos mínimos necesarios con los ingresos disponibles) ha descendido de un 4,9% de los hogares en 1986 a un 4,6% en 1996 (si se neutralizan los efectos de los cambios en la estructura poblacional, sería realmente un 4,2%). La tasa pobreza de acumulación (incapacidad de un hogar para conseguir acceder a los bienes de consumo duradero necesarios para mantener en el largo plazo, un nivel de vida mínimamente adecuado) ha descendido de un 2,1% a un 1,6%.
- La evolución de los indicadores de ambos tipos de pobreza (como son la capacidad de gasto de los grupos en situación de pobreza, la proporción de gasto en necesidades básicas o carencia en instalaciones o equipamientos de la vivienda) confirman una mejoría en las condiciones de vida de los hogares pobres.
- En la Comunidad Autónoma se han mantenido altos niveles de desempleo y se ha incrementado el peso relativo de la población inactiva por envejecimiento de la población, por lo que esta favorable evolución de las tasas de pobreza se atribuye al impacto que han tenido una serie de políticas públicas. Junto con las mejoras en las pensiones de la Seguridad Social y las políticas de educación, sanidad y

servicios sociales, se encuentran las medidas del Plan de lucha contra la Pobreza (Gobierno Vasco, 1997).

La tipología de hogares o familias que acceden al Plan de Lucha contra la Pobreza Vasco –IMI y AES– se caracteriza, como en otros lugares, por la diversidad. Predominan dos tipos de perceptores: (a) Desempleados sin subsidio o prestación por desempleo; y (b) Mujeres solteras, separadas o divorciadas con cargas familiares (Gobierno Vasco, 1992; 1997a). Con anterioridad a 1991, las tipologías familiares que predominaban entre los perceptores eran la de la pareja con hijos (32,4% en 1990 y 28,4% en 1991) y las mujeres con hijos (30% y 30,4% en ambos años). Desde el año 1992, las familias con problemas de desempleo son las que más han aumentado y es más significativa su presencia. A estas, les siguen en importancia las personas que viven solas: mujeres (15,5% y 17,4%) y varones (10,7% y 13%). Esta última categoría, varones solos, se incrementó visiblemente entre los años 90 y 91. (Gobierno Vasco, 1993).

Atendiendo a las descripciones de los trabajadores, en la actualidad, se pone de relieve que la composición de las familias no presenta muchas alteraciones con relación a los datos de los años 1990 y 1991. Se distingue por una parte, los clientes tradicionales de los servicios sociales. Se trata de los colectivos que han empleado las ayudas económicas o los servicios de apoyo psicosocial que han proporcionado los servicios sociales especializados y que, generalmente, acumulan varias problemáticas. Se identifican frecuentemente con la minoría étnica gitana.

Hay un importante grupo de personas solas que, a pesar de su heterogeneidad, tienen en común la imposibilidad de acceder al mercado laboral. Reciben un IMI como un paso previo a la percepción de otras prestaciones o pensiones. Entre éstos se puede destacar el grupo de varones solos, que residen especialmente en el interior de las grandes ciudades y proceden a menudo de rupturas familiares.

Otro de los grupos más característicos de las rentas mínimas, generalizable a los otros programas autonómicos, es el de las mujeres solas con cargas familiares. Se trata de un colectivo que ha mantenido una importancia constante en el Plan. Surge la duda sobre si se trata de un colectivo que permanece estancado en el Programa o si, por el contrario, su estancia en el Programa es temporal, constituyendo una etapa en su itinerario.

Por último, se encuentra el grupo de personas alejadas hasta ahora de los servicios sociales. Son los nuevos perfiles, los ‘nuevos imis’ o los ‘nuevos pobres’. Se trata de núcleos familiares a los que la ausencia de trabajo y el recorte de prestaciones sociales ha llevado a un deterioro económico progresivo pero su situación es valorada como ‘normalizada’, lo que quiere decir que no refieren ningún otro tipo de problema añadido. A menudo, acuden tarde a los servicios sociales por la estigmatización que esto supone. Pero su aparición en la actualidad también tiene que ver con el desarrollo y extensión de las prestaciones y de los servicios sociales que cada vez son más conocidas.

En términos generales, se observa que los colectivos que componen el agregado de los beneficiarios del Programa tienen unas características muy similares a lo que se observó en el caso madrileño.

## **b. Organización y coordinación**

La gestión del Plan es compleja pues las competencias y responsabilidades del Plan están distribuidas entre los diversos niveles de la Administración vasca en su conjunto. La organización del Plan de Lucha contra la Pobreza sigue un modelo descentralizado, por el que la Comisión Gestora, el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y las Administraciones Locales se reparten la gestión de los diferentes niveles del Plan. A esta compleja organización se suman las diferentes formas de funcionamiento que cada Diputación, Ayuntamiento e, incluso, centro de servicios sociales de base hayan adoptado.

Cada uno de los niveles de actuación, se gestiona y financia de forma diferente. Los servicios sociales de base (unidades responsables de la atención primaria) son el eje en materia de gestión. Son las unidades que tramitan y llevan el seguimiento de las prestaciones, realizan los diagnósticos y los convenios de inserción. Los Ayuntamientos elevan sus propuestas de concesión y cuantía de la prestación IMI a las Diputaciones Forales que reconocen o deniegan la prestación (así como la modificación, suspensión o extinción). Son las Diputaciones Forales las que pagan la prestación IMI, y supervisan las contraprestaciones y las obligaciones de los usuarios. En cuanto a las AES, son los Ayuntamientos los que resuelven y, en su caso, abonan las prestaciones.

En relación con la financiación, el Gobierno Vasco a través del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, realiza las transferencias económicas correspondientes para el pago de las prestaciones a las Diputaciones. Éstas, a su vez, en función del tamaño de la población, transfieren los recursos correspondientes a las AES a los Ayuntamientos. La cantidad económica que se destina anualmente a las AES está limitada por los presupuestos de la Comunidad Autónoma y se distribuye en función del tamaño de la población.

En lo que se refiere a la gestión y el pago de la prestación periódica, los retrasos que se constatan parecen deberse sobre todo a la escasez de recursos humanos en algunas administraciones, por lo que capacidad de gestión en cada uno de los territorios históricos y municipios es muy diferente. Por otra parte, el carácter retroactivo de la prestación IMI impide que se emplee el freno del proceso administrativo como una forma de control del gasto.

La gestión de las AES es más compleja, ya que los criterios de distribución (cuantías, su forma de reparto y el número y tipo de los beneficiarios) son diversos entre los Ayuntamientos y, a veces, entre los servicios sociales de base. Así, en algunos lugares se han transformado en prestaciones periódicas, dividiendo la cuantía máxima anual en mensualidades, sin una definición muy clara de la finalidad a la que va dirigida, en otros se otorga el máximo a percibir en un momento del año. La forma en que se libran las cantidades a los Ayuntamientos provoca que los trabajadores sociales concentren en determinada época sus peticiones. Los trabajadores sociales y los usuarios intentan introducir sus solicitudes antes de que se agote el presupuesto. Todo esto conlleva importantes retrasos en los pagos y que durante largos periodos se denieguen las ayudas por falta de dinero. Hasta cierto punto, la



existencia de ayudas complementarias de los Ayuntamientos o de las propias Diputaciones contribuye a aliviar la situación.

En relación con la flexibilidad del Programa hay opiniones divergentes. A pesar de que sus gestores consideran que se trata de un Plan amplio y bastante ágil, para los trabajadores sociales municipales el Plan no es flexible, no deja espacio para la intervención del profesional y no responde con urgencia a las necesidades sociales. Éstos señalan que los propios Ayuntamientos han suplido tanto la falta de flexibilidad como la escasez de ayudas a través de programas de carácter municipal como por ejemplo prestaciones, programas de integración o partidas financieras complementarias.

Esta complejidad de gestión en la que participan Ayuntamientos, Diputaciones y Gobierno Vasco precisa grandes dosis de coordinación interinstitucional. Con este fin se crearon dos Comisiones: la Comisión Gestora (formada por políticos del Departamento, de Diputaciones y de la Asociación de Municipios Vascos EUEDEL), que ha estado durante largos periodos sin funcionamiento y la Comisión Técnica (formada por técnicos representantes de estas instituciones), que ha seguido funcionando con continuidad hasta la actualidad. Los municipios han tenido un escaso papel en estas comisiones. La sensación general es que esta coordinación es prácticamente inexistente, en especial cuando se refiere a las grandes líneas del Programa. Sin embargo, la coordinación y el establecimiento de acuerdos en torno a casos específicos, a situaciones concretas es más sencilla y funciona mejor.

Un gran reto ligado a las actuaciones del tercer nivel ha sido la coordinación de tipo horizontal, interdepartamental. El funcionamiento de la Comisión Interdepartamental del Gobierno Vasco no parece haber sido muy satisfactorio. Los servicios sociales locales han conseguido algunos avances en este sentido, ya que se ha ido implicando a otros departamentos. Este proceso municipal ha sido lento y en muchas ocasiones ligado al interés de personas concretas. En todo ello, se deja entrever un cierto 'complejo de Cenicienta' de estos departamentos de servicios sociales frente a otros más potentes y con responsabilidades más vistosas.

Las asociaciones sin ánimo de lucro (tercer sector) que funcionan en torno del Programa se han ido adaptando a cubrir necesidades específicas 'al calor' o 'bajo el paraguas' de las iniciativas públicas, como el Plan de Lucha contra la Pobreza. Sus orígenes son tanto organizaciones tradicionales (por ejemplo el proceso de renovación de Cáritas) como nuevos colectivos o agrupaciones profesionales. Al nacer el Plan, algunas organizaciones como Cáritas se renovaron buscando nuevas formas de actuación no ocupadas por la intervención pública y las encontraron en las actividades de inserción social y laboral. A su vez, otras organizaciones o asociaciones que venían desarrollando su actividad en sectores más específicos y que se habían orientado hacia la inserción social, van ampliando su campo de acción.

### **c. Acceso al Programa e itinerario de la intervención**

El IMI tiene carácter de derecho por lo que los principales motivos de exclusión –falta de acceso– del Programa son los propios requisitos que establece el Decreto. Permanecen ‘excluidos’ del dispositivo aquellas familias que no reúnen dichos requisitos (como por ejemplo, inmigrantes, transeúntes, mayores de 65 o menores de 25).

En las entrevistas, se hace referencia las personas (jóvenes en su mayor parte), que conviven con su familia de origen y no tienen opción de independizarse como un colectivo que potencialmente podría ser protegido al Programa. La especificación de la unidad familiar como la destinataria de las ayudas no hace visibles estas situaciones. Esta preocupación se puede considerar característica del caso vasco, pues no aparecen referencias similares en otros programas de rentas mínimas orientados hacia colectivos más marginales. Así, se ha reflejado también en el concepto de pobreza encubierta de los estudios de Gobierno Vasco en 1986 y 1996.

El papel de la familia en la cobertura en situaciones de necesidad es un asunto polémico: ¿quién es el principal responsable de la atención en situaciones de necesidad?, ¿se debe considerar que si alguien puede ser atendido por su familia, no deben hacerlo los servicios sociales? ¿la Administración ha de proporcionar esa independencia frente a la familia a quien no ha podido adquirirla y evitar una serie de conflictos familiares? El caso prototípico es el de las mujeres con cargas, madres solteras o separadas. Este caso es más llamativo por las excepciones administrativas ya mencionadas que se han arbitrado en el caso vasco para protegerlo.

También se hace referencia a las diferentes tradiciones y a las posibilidades de apoyo familiar con las que cuenta la población residente en el País Vasco, especialmente en el caso de la familia extensa. Se señalan por ejemplo, las particulares diferencias existentes entre la población autóctona vasca (que puede recurrir más fácilmente a ella) y la población inmigrada.

Otras situaciones que quedan sin cobertura son aquellas en que no se solicita el ingreso en el Programa, bien por falta de información, por temor a la estigmatización o por rechazo al uso de los servicios sociales. Estas realidades dependen, en gran medida, del contexto en el que se trabaje. En las pequeñas localidades, donde todos los habitantes se conocen es difícil que queden ocultas situaciones que deberían ser atendidas por los servicios sociales. Además, algunos profesionales señalan que allí donde hay una tradición de servicios sociales, éstos se han aproximado a los ciudadanos y se ha hecho un gran esfuerzo de información. De esta forma, los ciudadanos consideran la atención de los servicios sociales como un derecho y se eliminan en buena parte los problemas de estigmatización y falta de información.

Por otra parte, las AES no constituyen un derecho sino que están sujetas a la discrecionalidad de los profesionales de los servicios sociales y a la disponibilidad de recursos (con limitaciones presupuestarias anuales). Sus requisitos son menos estrictos, por lo que la población que potencialmente puede acceder a ellas es mayor. Se puede observar que los problemas de acceso a estas prestaciones son similares a las de otros programas autonómicos

con restricciones presupuestarias. La limitación de los presupuestos de las AES y de sus cuantías contribuye en cierta manera a la pérdida de utilidad de dichas prestaciones que se destinan a otros fines y son claramente insuficientes para atender las necesidades a las que estaban destinados.

El itinerario de los usuarios del Plan comienza por la demanda que se realiza en los servicios sociales de base, momento en el que la trabajador social del equipo hace una entrevista. En algunos municipios, hay otros servicios sociales especializados como los de menor y familia o urgencias que pueden gestionar el Programa, con la finalidad de dar unidad a la intervención. En ese momento, la documentación de solicitud de la prestación IMI es revisada por los servicios sociales municipales, que la envían a la Diputación, donde se resuelve y se efectúa el pago, con efecto retroactivo desde el mes siguiente al que se efectuó la solicitud.

La solicitud conlleva una exhaustiva tarea de documentación y comprobación de la necesidad. El problema documental se centra en las declaraciones de ingresos de economía sumergida de los usuarios, ya que su existencia no sólo plantea problemas para una mejor distribución de los recursos, sino que también provoca agravios comparativos entre los solicitantes.

El trabajador social dedica las entrevistas siguientes con el usuario a valorar su situación, a 'hacer el diagnóstico' y realizar un diseño de la intervención (Plan Individual de Inserción). En este momento es cuando se firma el Convenio de Inserción que se pretende que sea pactado. Aunque su firma corresponde al titular de la prestación, las obligaciones se refieren a toda la unidad familiar. Se firma para un plazo de tiempo inferior a un año, al final del cual se evaluará y renovará la prestación. Los contenidos del Convenio han de reflejar las contraprestaciones que se acuerden. El tipo de actividades que se contemplan en el Convenio son de apoyo a la inserción, educación general, formación ocupacional y búsqueda de empleo.

Para los trabajadores sociales el Convenio de Inserción es una aportación problemática, como en otros programas de rentas mínimas. El Convenio, por lo tanto, es un trabajo añadido que lo duplica y convierte, muchas veces, en un obstáculo para el desarrollo de sus funciones. En algunos municipios, a pesar de que se exigen obligaciones y contraprestaciones a los solicitantes del IMI, se ha optado por no llevarlo a cabo o plantearlo de otras formas.

Las contraprestaciones son asumidas por los usuarios como una imposición o una obligación. No hay realmente una negociación, ni los usuarios son conscientes del contenido de los Convenios de Inserción. Esto fomenta, además, el problema de la desmotivación para llevar a cabo las actividades que se plantean.

Algunos centros de servicios sociales están incorporando nuevas figuras profesionales y nuevas herramientas para poder mejorar la dinámica del Convenio de Inserción, especialmente para el trabajo de motivación. En cierta forma, esto supone sacar las tareas (negociación o motivación) del despacho y del ámbito de la relación con el trabajador social de base, que mantiene la responsabilidad última sobre el itinerario pero que cada vez cuenta con más herramientas y profesionales para trabajar. Resulta un tanto paradójico y contradictorio con la reivindicación de los trabajadores sociales de abandono de las tareas de

gestión, para dedicarse al trabajo de intervención, ya que en estos nuevos repartos de trabajo la gestión se convierte en la protagonista del trabajo de despacho.

La prestación tiene una duración anual. Al final del año en el Programa, si persisten las condiciones que originaron su ingreso en el mismo, ésta es renovada. Los trabajadores de los servicios sociales supervisan el cumplimiento de las contraprestaciones y de los itinerarios de inserción. A pesar de ello, el exceso de trabajo y el insuficiente volumen de profesionales obstaculizan el seguimiento y relación cercanas, que se consideran fundamentales.

#### ***d. Líneas de intervención y recursos empleados***

Como ya se ha descrito en el segundo apartado, la inserción se plantea como un proceso que lleve de la marginación a la autonomía, en tres etapas: organización personal, formación ocupacional y acceso al empleo. Por lo tanto, se entiende entre los participantes en el Programa que la inserción laboral constituye la culminación del proceso. Esta finalidad de la intervención se ha de compatibilizar con evitar la creación de dependencias o la cronificación en el Programa (Gobierno Vasco, 1991). No obstante, se tienen en cuenta que no todos los grupos sociales se encuentran en la misma situación y cuentan con las mismas opciones (recursos, actitudes o cualificación) para acceder al empleo. Es decir, cualquier diagnóstico ha de tener en cuenta los diferentes puntos de partida de las personas usuarias del Programa.

De alguna manera, se reconoce que hay un sector de usuarios que no va a poder abandonar el Programa, puesto que prácticamente no tiene alternativas. El empleo no se convierte en una opción real para ellos, por lo que permanecerán en el Programa en tanto en cuanto no tengan formas alternativas de subsistencia. Son las personas que desde los servicios sociales se denomina crónicos: familias multiproblemáticas, varones solos con problemas de alcoholismo o familias gitanas. Se trata de colectivos que ya se encontraban atendidos por los servicios sociales con anterioridad a la implantación del Programa.

Los servicios sociales se enfrentan a una población muy heterogénea, sin criterios ni herramientas para discriminar las situaciones de las personas, tomar decisiones sobre los itinerarios a seguir y dosificar los recursos disponibles. Ante la dificultad que supone plantear una intervención a través de objetivos a largo plazo, el diseño de la intervención se centra en buscar las actividades que puedan ser desarrolladas por los usuarios. De esta manera los objetivos coinciden con las actividades del Convenio de Inserción. La intervención social se orienta fundamentalmente a que los usuarios se movilicen o 'hagan algo' (activación). La realización de una actividad es más fácilmente evaluable que la consecución de un objetivo difícil de medir, como la mejora de las relaciones sociales.

La orientación ha sido prioritariamente laboral y el objetivo de obtención de empleo ha sido el protagonista de la intervención, impidiendo el desarrollo de otras posibles formas de inserción social. El tipo de actividad que más se ha ofertado es el de la formación (formación orientada al empleo y formación ocupacional). Esta orientación es muy controvertida. En unos casos se opina que la formación es positiva ya que en la peor de las

situaciones promociona a las personas y tiene un efecto beneficioso para la sociedad. En otros se considera que no sirve mucho, es decir, se transforma en un aparcamiento para aquellos que no pueden acceder al mercado de trabajo. Los usuarios suelen mostrar rechazo a este tipo de actividades. La realización de los cursos es más bien una forma de satisfacer a los trabajadores sociales que solicitan contraprestaciones.

Otro problema de las actividades formativas es la falta de herramientas para evaluar sus resultados. Este es un problema que no sólo afecta al tema de la formación sino, en general, a todo este tipo de Programas que plantean la integración o la inserción como el objetivo de su intervención. El indicador es el empleo. La inserción laboral es no sólo el ideal<sup>241</sup> sino que además es la operacionalización teóricamente más clara de la inserción. La focalización en el empleo también oculta otros logros de carácter intermedio que pueden tener consecuencias sociales, familiares o individuales muy positivas, sobre todo en aquellas situaciones en las que carece de sentido plantearse dicha inserción laboral.

Los trabajadores sociales emplean los recursos que están a su alcance, y lo hacen en función de los objetivos de la intervención social. Por una parte, se emplean los recursos de los servicios sociales (terapia familiar, ayuda a domicilio) o de otros departamentos municipales (coordinación con guarderías, comedores escolares, vivienda, protección ciudadana, cultura, formación y empleo municipales, mujer). Conviene destacar asimismo la gran desigualdad de recursos existente en los municipios. Algunos proporcionan programas de ayuda económica propios, consiguen recursos para complementar el Plan o ponen en marcha programas –junto con departamentos de empleo y formación– específicos para la formación e integración de los perceptores del Programa.

Asimismo, predomina una orientación de los usuarios hacia otros recursos públicos que atienden necesidades de la población en general, como el sistema sanitario (tratamientos de desintoxicación, de alcoholismo, de salud mental) o el INEM. Una barrera con la que se tropieza con cierta frecuencia es la falta de flexibilidad de los recursos generalistas para incorporar a una población con características como las de gran parte de los usuarios IMI. A menudo, el trabajo de intervención consiste en la orientación hacia otras prestaciones, en especial hacia las pensiones no contributivas. En el País Vasco, sin embargo, no se producen problemas como en Madrid en el paso de la prestación IMI a la pensión no contributiva (cuando se cumplen sesenta y cinco años). Las Diputaciones Forales son los organismos competentes en la gestión de ambas, lo que ha permitido llegar a arreglos que impiden que una persona permanezca durante un tiempo sin percibir ninguna prestación. El paso de una a otra se reduce a un cambio en los listados donde se ubica a la persona.

Ya se ha hecho mención a que el mecanismo que el tercer nivel del Plan de Lucha contra la Pobreza preveía para poner en marcha una serie de recursos orientados a la solución de las problemáticas no ha llegado a funcionar. Este tercer nivel no tenía una financiación específica y, finalmente, ha quedado sin desarrollar. Desde los servicios sociales, se considera

---

<sup>241</sup> Dada la presión ideológica que sobrevuela las políticas sociales (y que en cierta manera también influye en la elección del objetivo de inserción, en lugar de la satisfacción de las necesidades, la subsistencia o la mejora de la calidad de vida), el empleo vendría a ser el mejor elemento para su legitimación y defensa.

que se trata de un fracaso del Gobierno que no ha cumplido su proyecto. Por su parte, los responsables políticos y gestores del ejecutivo autonómico consideran que en realidad una gran cantidad de programas que no funcionan 'bajo el paraguas' del Plan pueden considerarse en la categoría de programas de inserción. Así, desde las administraciones públicas se han puesto en marcha o se han financiado este tipo proyectos orientados a la inserción o integración tanto de los destinatarios del Plan como de otras personas en situación de necesidad. Además se ha hecho un esfuerzo por orientar programas de otras áreas de la propia Administración autonómica (Formación y Empleo o Vivienda) hacia este tipo de colectivos pero la coordinación con otros Departamentos es de un objetivo difícil de alcanzar. El hecho de que Bienestar Social y Empleo y Formación se encuentren en el mismo Departamento ha permitido que haya un mayor nivel de acuerdo y que se hayan orientado más programas a este fin. Otra línea que se ha seguido es la de financiar (tanto desde Bienestar social como desde Formación y Empleo) a través de subvenciones a la iniciativa privada sin ánimo de lucro para que lleve a cabo estos programas. En los momentos de la investigación el Departamento estaba inventariando todos estos esfuerzos dispersos.

Sin embargo, todo aquello que va más allá de las prestaciones económicas se ha dejado en manos de otras administraciones, principalmente de los Ayuntamientos. Algunos de los cuales han creado programas para atender estas necesidades con financiación propia. Esto es una fuente de malestar y agravio, ya que los municipios que lo llevan a cabo plantean que se trata de una tarea que no les corresponde para la que reciben poco apoyo<sup>242</sup>.

Las entidades de la iniciativa social han puesto en marcha también buena parte de estos programas de apoyo a los itinerarios de inserción de los usuarios del IMI (Gobierno Vasco, 1993a). Desde el llamado tercer sector se ha buscado los huecos no cubiertos por las administraciones públicas, adaptándose a ellos para llevar a cabo sus actividades. Un ejemplo de ello, es el importante cambio que una institución como Cáritas (especialmente en Vizcaya) ha llevado a cabo al pasar de ser una institución de ayuda o asistencia social, a organizar y gestionar importantes proyectos de integración social.

Una buena parte de estas iniciativas se financian básicamente a través de la Administración pública. Por lo tanto su funcionamiento es subsidiario y dependiente, tanto financiera como programáticamente. La competición por esta financiación dificulta las relaciones entre estas organizaciones sin ánimo de lucro. Por estas razones, algunas entidades se están planteando la búsqueda de financiación privada independiente o formas distintas de participación con el sector público.

Dada su inestabilidad económica, estas iniciativas son muy flexibles y se adaptan rápidamente a los cambios, reflexionando, buscando lagunas en las formas de intervención y desarrollando continuamente nuevas estrategias. Dado este esquema de funcionamiento, la continuidad de la institución proviene de la capacidad de crear organizaciones flexibles que puedan captar diferentes fuentes de financiación y que atiendan a necesidades diversas.

---

<sup>242</sup> Este sentimiento de agravio se suma al malestar de algunos municipios por el escaso papel que pudieron jugar en el proceso de elaboración del Plan y el que pueden llevar a cabo en la actualidad, donde se ven a cargo de la gestión pero con poca capacidad de decisión, que está repartida entre Diputaciones y Gobierno Vasco.

Llevar a cabo una actividad no cubierta por la Administración, pero que es imprescindible y 'está adherida' a la propia Administración. Es, en definitiva, subsidiaria —y subsidiada— de la misma. Se convierten en grandes organizaciones que atienden todo el 'itinerario de inserción', capaces de liderar la innovación y de buscar huecos donde desarrollar su actuación.

## ***7.2. Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción en Cataluña***

Uno de los rasgos básicos del Programa catalán es su carácter interdepartamental, ya que su responsabilidad es compartida por el Departamento de Trabajo y el Departamento de Bienestar Social. Esto representa no sólo una mayor complejidad administrativa sino también otra estructura organizativa.

Conforme al decreto 228/1995, el PIRMI, *Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció*, incluye cinco bloques de prestaciones. Estas medidas son las prestaciones de urgencia para responder a carencias materiales (prestaciones que corren a cargo de los servicios sociales municipales), apoyo personal para la integración social (prestaciones de los servicios sociales y de formación de adultos), apoyo a la inserción laboral (recursos de la Departamento de Trabajo, prestación económica (verdadero hilo conductor del programa) y el uso de políticas sectoriales (ya existentes y que supone la coordinación con otros Departamentos diferentes, sin mucha concreción).

Otro rasgo característico de este Programa es la participación que las entidades de iniciativa social tienen tanto en sus Comisiones de Seguimiento como en la gestión y tramitación del Programa.

La herramienta básica del PIRMI es el Plan Individual de Reinserción, PIR, que incluye un diagnóstico de la situación personal y económica de la unidad familiar así como de todas las actividades precisas para la consecución del objetivo de inserción sociolaboral de los destinatarios. Este Plan, una vez elaborado por los servicios sociales municipales bajo criterios técnicos y profesionales, es aprobado por la Comisión Interdepartamental de la *Generalitat* y significa la recepción de la prestación económica de la renta mínima de inserción en una cuantía máxima de 12 meses prorrogables (funciona como documento de solicitud). La renta mínima de inserción, RMI, es una prestación destinada a unidades familiares.

El programa de renta mínima catalán se inició con un objeto de atención determinado: los colectivos más marginales y desfavorecidos. Su desarrollo ha ido ampliando sus límites de actuación y acogiendo a otros colectivos a los que, inicialmente, no se había orientado la atención. Sin embargo, como ocurre en otros programas de rentas mínimas, la inserción no es algo concreto y sólo cuando se refiere a la inserción laboral tiene una delimitación clara.

### a. Descripción de los usuarios

El Programa se puso en marcha el 2 de julio de 1990. Desde ese momento hasta el 31 de diciembre de 1995 recibió 16.750 solicitudes, de las cuales 13.931 fueron aprobadas. No obstante, los mayores porcentajes de incorporaciones se han producido en los años 1994 y 1995 (Departament de Benestar Social-Institut DEP, 1996). Para describir brevemente los usuarios del Programa, se entresacan algunos datos del Informe que el Institut DEP realizó en 1996 para los Departamentos de Trabajo y Bienestar Social a partir de los datos administrativos de tramitación del PIRMI.

<b>Cuadro 7.2</b> <b>Programa Interdepartamental de la Renta</b> <b>Mínima de Inserción</b>		
<b>Año</b>	<b>Solicitantes</b>	<b>Aprobados anualmente %</b>
1990	419	87,7
1991	1.541	94,1
1992	2.219	95,6
1993	3.832	89,8
1994	4.606	75,3
1995	4.173	73,9
<b>TOTAL</b>	<b>16.790</b>	<b>(13.931) 83, 0</b>
Fuente: Departament de Benestar Social-Institut DEP (1996)		

Se trata de un Programa caracterizado por la gran movilidad de sus usuarios. Las entradas de los últimos años han sido compensadas por elevados porcentajes de salidas.

Las solicitudes corresponden en un 78% de personas residentes en la demarcación de Barcelona, de las cuales un 35% residen en la capital y un 36% en la Región I (Maresme, Vallès Oriental, Vallès Occidental, Baix Llobregat y Barcelona). Los solicitantes proceden en su mayoría de municipios de más de 100.000 habitantes (un 56%) y de municipios de más de 20.000 (23% de los solicitantes en municipios entre 20.000 y 100.000 habitantes).

El crecimiento de las solicitudes ha sido muy fuerte en los últimos años (hasta 1996) en los que se ha concentrado casi el 70% de las solicitudes producidas desde los comienzos del Programa, una dinámica que, se señala, tiene ver con la reforma laboral y la reducción de prestaciones por desempleo. Sin embargo, los porcentajes más altos de aprobación corresponden a los primeros años, mientras que los dos últimos el porcentaje de aprobaciones respecto a las solicitudes ha descendido sensiblemente.

Del análisis de los perceptores de 1995 (solicitudes aprobadas), se deduce que la problemática de tipo laboral es la más frecuente (30%) y que se ha venido a estabilizar en un tercio de la población. Se trata de una población que ha sido expulsada del mercado de trabajo formalizado o proviene de situaciones de contratación inestable. Hay otro tipo de



problemática que tiene una presencia significativa, la de tipo socio-sanitario (en un 28% de los casos). Otras categorías de problemas que se establecen son la monoparentalidad<sup>243</sup> (21,4%), los problemas de desestructuración familiar (10,2%) y la marginación social (9,4%). Como en otras comunidades autónomas, la orientación de la intervención social (objetivos y contenidos) es un criterio que se emplea recurrentemente en la elaboración de tipologías de usuarios.

La conclusión a la que llegan los redactores del informe de evaluación del PIRMI es que, en los últimos años, ha disminuido en el Programa el peso relativo de los colectivos marginales y clientela tradicional de los servicios sociales mientras que aumenta el de aquellos cuyo problema es estrictamente la falta de ingresos. "Los que llevan años sumidos en la pobreza" accedieron al Programa en sus inicios (PIRMI-EMB Yankelovich, 1995: 26). Esto concuerda con la forma de incorporación seguida en los comienzos del PIRMI: una entrada muy controlada, que procuró incorporar a poblaciones ya conocidas por los servicios sociales, más a iniciativa de estos últimos que de los propios afectados (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995). En cuanto al tipo de hogares, predominan las familias monoparentales, que generalmente están formadas por mujeres con hijos a su cargo (38,5%). Hay un porcentaje importante de hogares de personas solas (29%) y de familias nucleares (28,5%). El último grupo que se considera es el de personas que tienen a su cargo algún otro familiar, que representa el 3,7% de hogares perceptores del PIRMI y es el que mayor incremento ha tenido en los últimos años.

### **b. Organización y coordinación**

Como en otros programas de rentas mínimas, la responsabilidad sobre la solicitud de la renta mínima, el diseño de la intervención y el seguimiento recae sobre los servicios sociales de atención primaria, es decir, los centros de servicios sociales. Los Ayuntamientos y las Comarcas tienen competencia exclusiva en la atención primaria en servicios sociales. En Cataluña, hay cerca de quinientas unidades de atención primaria, distribuidas territorialmente. El Ayuntamiento de Barcelona, por ejemplo, tiene 10 distritos y 36 centros de servicios sociales. A diferencia de otros programas este papel puede ser realizado también por entidades colaboradoras homologadas, es decir entidades sin ánimo de lucro que realizan el mismo tipo de tareas que los servicios sociales de atención primaria en relación con el PIRMI. En estos momentos funcionan dieciséis entidades homologadas. Ambos tipos de entidades, públicas y privadas, llevan el seguimiento continuado y para ello utilizan diferentes herramientas: entrevistas individuales, seguimiento en grupo, a través de los talleres o cursos que se organizan en el centro.

---

<sup>243</sup> ¿Tiene sentido hablar de la monoparentalidad como problema? Se trata de una forma de agrupación familiar que no es un problema por sí sola. Es un problema cuando no hay ingresos económicos suficientes (problemas laborales, problemas de falta de protección social o problemas con la pensión de alimentación). La solución en la Comunidad de Madrid es considerar problemáticos la convivencia (aunque, en realidad, muchas veces se trata más bien del cese de problemas de convivencia).

La gestión de las diferentes actividades de inserción no recae exclusivamente sobre la Administración pública. La labor de recepción de las solicitudes, así como la elaboración y seguimiento de los PIR (es decir, funciones similares a las de los servicios sociales de atención primaria municipales) pueden ser llevadas a cabo por entidades sociales homologadas para ello. El Departamento de Trabajo cuenta con una serie de entidades colaboradoras, que vienen a ser 'empresas' que asumen la responsabilidad sobre el itinerario laboral, tanto de los usuarios enviados desde la gestión del PIRMI como desde otras entidades públicas. Se considera que hay una red bastante fuerte capaz de soportar esta demanda.

La organización ha pretendido preservar el principio de normalización. Es decir no crear dispositivos específicos en torno al Programa sino que se inserte en los dispositivos ya existentes, creando huecos para los usuarios del Programa en los servicios a los que accede el resto de los ciudadanos catalanes.

También el desarrollo del Programa ha ido incorporando nuevos dispositivos que suponen una adaptación continua a las necesidades que se plantean. Por ejemplo, en la actualidad están previstas ayudas a la contratación de perceptores PIRMI por parte tanto de empresas privadas como de aquellas específicamente orientadas a la inserción<sup>244</sup>.

Además de los recursos proporcionados en el marco del PIRMI, en los propios centros de servicios sociales también se van desarrollando y empleando otros recursos como los comedores, talleres y grupos que pueden cubrir algunas lagunas existentes y necesidades especiales de algunas personas o grupos.

La organización del Programa, tanto por su carácter interdepartamental, como por sus diferentes niveles de responsabilidad y de decisión (centros de servicios sociales, entidades homologadas, comisiones territoriales y Comisión Interdepartamental) exigen un gran esfuerzo de coordinación. En la Comisión Interdepartamental del PIRMI, hay un organismo técnico que es el que se encarga de llevar a cabo todo el seguimiento técnico, así como de planificar y coordinar toda Cataluña. En ella están representadas también todas las Direcciones Generales implicadas (Técnicos de Ocupación, Técnicos de Trabajo Social y Técnicos en Formación de Adultos).

Estos programas emplean en su gestión una gran cantidad de información escrita. Su cumplimentación es una fuente de malestar pues se vive como una pérdida de tiempo sin mayor utilidad para su funcionamiento. Se reconoce que han existido y existen dificultades en este sentido. Por ello se plantea la informatización del proceso con la intención de darle más agilidad y permitir extraer información que revierta en el trabajo.

---

<sup>244</sup> Durante un año se sufraga la prestación básica de la renta mínima a la empresa que contrata, lo que es similar a cubrir la cuota empresarial de la Seguridad Social en un salario en torno a las 120.000 pesetas mensuales (medio millón de pesetas que se paga en mensualidades, con un máximo de doce). Es una idea que surgió en 1996 (Orden de 20 de febrero de 1996, por la que se regula el programa de ayudas del Departamento de Trabajo para la inserción laboral de las personas acogidas a la PIRMI mediante empresas y entidades colaboradoras) y se efectúa con cargo a los presupuestos del Programa.

### **c. Acceso al Programa e itinerario de la intervención**

La vía de entrada al Programa es la de los servicios sociales de los municipios o las comarcas, así como las entidades homologadas (Cáritas, Trinijoven o IRES, por citar algunas).

A diferencia de otros programas de rentas mínimas en los que el primer paso es la formalización de la solicitud, en la PIRMI se requiere que se lleve a cabo un Plan Individual de Inserción. El documento de solicitud tiene en estos momentos ocho páginas (aunque en algún momento ha llegado a tener once), en el que la mayoría de las cuestiones están abiertas. En él se incluyen un informe social y un plan individual de reinserción. Esto parece haber motivado las críticas desde los servicios sociales de base. El hecho de que el informe social acompañe a la solicitud tiene la ventaja de proporcionar un esquema de informe social común para todos los profesionales<sup>245</sup>. Como desventajas habría que decir que proporciona una gran cantidad de datos que los profesionales consideran que no deben salir de sus despachos y que los profesionales tienen que dedicar mucho tiempo a rellenar la documentación y pierden autonomía en sus decisiones de intervención.

El inicio de la tramitación es una demanda, normalmente del usuario o de la familia, pero también en ciertas ocasiones proviene de otras entidades, como por ejemplo los centros escolares. El profesional de atención primaria cita a la familia y realiza el diagnóstico de la situación en que se encuentran. Se comprueban los requisitos y en caso de que cumplan todos los contemplados en el Decreto se inicia la tramitación. Las estimaciones indican en torno a las cinco entrevistas de duración de este momento inicial (lo que supone entre siete horas y media y ocho horas, y unos dos o dos meses y medio). Cuando el caso es conocido, porque ya se ha intervenido anteriormente, son aproximadamente tres entrevistas (un total de cuatro horas y media y duración de la tramitación de dos meses). Este trámite, por lo general, lo llevan a cabo los trabajadores sociales de los centros de servicios sociales o entidades homologadas, aunque también pueden hacerlo los educadores de los equipos de atención primaria. Desde el mismo momento en que una persona solicita ingresar en el Programa ya se empieza a hacer intervención con la familia, independientemente de la concesión o denegación del PIRMI.

El documento de solicitud, tras pasar por el Ayuntamiento, se envía a las delegaciones territoriales de Generalitat, donde los Equipos Territoriales valoran si cumple todos los requisitos (en caso de duda, se solicita más documentación). Mensualmente se hace una propuesta-resolución y, desde estos equipos, se dicta una serie de dispositivos para cada persona de la familia. Los Equipos Territoriales están compuestos por técnicos de ocupación, trabajadores sociales y técnicos de formación de adultos. Según la estimación de los servicios sociales este trámite se demora unos dos meses e, incluso, algo más (aunque dichas estimaciones son diferentes dependiendo de quién las haga). Si la resolución es positiva, el

---

<sup>245</sup> Esta ventaja es potencial porque tendría que comprobarse su efectividad real y cuántos informes además de éste han de rellenarse.

solicitante percibe la Renta Mínima de Inserción, RMI, a finales del mes en que la efectúa, (si hay retrasos, con efectos retroactivos). En algunos casos, durante el tiempo que dura todo este proceso hasta la resolución, los servicios sociales cubren algunas necesidades mediante otro tipo de ayudas o recursos disponibles para el resto de población.

Una vez aprobados el Plan Individual de Reinserción y la Renta Mínima de Inserción se elabora el Convenio de Inserción (la duración media de esta resolución está en torno a los veintinueve días). Se notifica la resolución y los dispositivos que se hayan considerado para el solicitante y el resto de los miembros de la familia. También se informa de la resolución, tanto sobre la prestación como sobre las obligaciones que se han propuesto, a los profesionales de atención primaria. Finalmente, se cita al usuario a firmar un convenio de inserción o reinserción, social y/o laboral, que se establezca en cada caso en las Delegaciones territoriales o en el propio Departamento. Tanto el titular como todos los miembros mayores de edad del núcleo familiar han de firmar dicho convenio (un trámite que viene a durar aproximadamente veinte días). En conjunto, se calcula que no llega al 1% las familias que no acuden a firmar el convenio. En caso de que esto suceda, se suspende su incorporación transitoriamente y al cabo de cinco o seis meses se extingue definitivamente la prestación.

Otra de las particularidades del modelo catalán es que el Convenio no se establece ni se firma entre trabajador social y perceptor. La negociación sobre los contenidos del convenio de inserción se lleva a cabo a tres bandas: solicitante, trabajador social de atención primaria y los profesionales de los equipos de las Delegaciones territoriales de la Generalitat, aunque no se hace simultáneamente sino en momentos diferentes. En términos generales, el proceso comienza tras el diagnóstico de los profesionales de base, quienes explican y proponen a los usuarios y a los Equipos técnicos territoriales las medidas que consideran apropiadas. Los servicios sociales marcan los contenidos del trabajo de inserción social y el Departamento de Ocupación determina los pasos que el usuario ha de dar en su proceso de inserción laboral, tras una primera fase de motivación. El contenido del Convenio es bastante genérico y versa sobre las áreas a trabajar.

Una vez firmado dicho convenio, se ponen en marcha los diferentes dispositivos del Programa. Uno de ellos es la prestación económica, llamada renta mínima de inserción, que se concede por doce meses, anualmente renovables. La concesión de la prestación se mantiene mientras lo hagan las circunstancias que motivaron su concesión. Desde los servicios sociales se hace el seguimiento de los usuarios, de la misma forma que se hace con cualquier otro caso. No hay un procedimiento establecido para el desempeño de este seguimiento en los centros de servicios sociales de atención primaria. De hecho, está organizado de forma diversa acorde con los criterios de los profesionales. En cada caso hay un único profesional de referencia. Aunque la concepción es diferente a otros programas, su funcionamiento es similar pues, al final, son los propios trabajadores sociales los que coordinan y llevan a cabo el seguimiento real.

Anualmente, entre el 15 de octubre y el 30 de noviembre se hace la evaluación de todas las familias perceptoras, la evaluación de la situación de la familia y la propuesta de continuidad o no para el año siguiente que realizan los trabajadores sociales de los centros de servicios sociales. En un primer momento se realizaba cada tres meses, después cada seis

meses pero como consecuencia de diferentes protestas y quejas de los profesionales se ha adoptado una periodicidad anual.

En el área de formación de adultos hay un seguimiento semestral de los casos por parte de la persona responsable. En el área de inserción, hay cerca de doscientos centros colaboradores que llevan tareas formativas, ocupacionales, de inserción laboral y de orientación profesional. Los técnicos de estos centros elaboran informes sobre la evolución de los beneficiarios y sugieren las futuras medidas, una vez superada la fase en que se encuentra.

Los entrevistados señalaron que la fase más complicada del programa es la de inserción laboral. Hay muchas personas que habiendo cumplido perfectamente en todas las otras fases, teniendo buena relación con los compañeros, desenvolviéndose bien y cumpliendo en el trabajo no dan el salto a la inserción laboral (por ejemplo porque son rechazados por sus características personales como 'travestís' o algunos miembros de minorías étnicas).

Las salidas de programa son bastante numerosas y la movilidad es muy alta. En muchos casos, la salida es fruto de un contrato temporal o precario tras cuya finalización, muchas veces, se retorna al PIRMI.

En realidad, la mayor parte de estas salidas se producen en forma de suspensiones, no de extinciones o salidas definitivas. La suspensión se produce cuando el solicitante o cualquier miembro de la unidad familiar percibe con carácter temporal ingresos económicos iguales o superiores a la prestación económica de la renta mínima. El abono de la prestación se reanuda, a petición del interesado, cuando desaparecen las circunstancias que motivaron su suspensión. Tras un periodo de suspensión la reincorporación es muy rápida.

También se usan las suspensiones cuando se pasa por un periodo de inhabilitación en el cual no se pueden cumplir los compromisos contraídos en el PIRMI. El incumplimiento de las contraprestaciones del Convenio supone la extinción de la prestación, pero las contraprestaciones se refieren a toda la familia, de forma que el problema surge cuando es sólo algún miembro de la familia el que no las cumple. Se produce una penalización cuando un sujeto se marcha voluntariamente de un trabajo y, durante un año, dicha persona o familia no puede entrar en el PIRMI. De todas formas, permanece el problema de no saber qué hacer con este tipo de usuarios, que continúan en situación de necesidad pero sin ninguna protección.

#### ***d. Líneas de intervención y recursos empleados***

Antes de entrar en el circuito del PIRMI, los trabajadores sociales de base, buscan caminos alternativos orientados a la entrada en el mercado de trabajo y a la búsqueda de empleo. Desde sus inicios el Programa ocupa, por lo tanto, una posición residual pues se considera que su empleo provoca estancamiento. En algunos casos incluso se limita el número de personas que se pueden acoger al PIRMI o se elaboran listas de espera. En este sentido se entra en contradicción con el derecho que tienen de percibir esta ayuda las personas que reúnen los requisitos. Es decir, los criterios de los profesionales están limitando, de alguna manera, ese derecho.

El objetivo del Programa es la consecución del máximo grado de autonomía del beneficiario, lo que implica su salida del Programa a través de la consecución de la inserción social, sobre todo, en su vertiente laboral. A pesar de la fuerte orientación laboral que se le puede atribuir a este Programa, se admite que hay un importante colectivo que permanece en él con una finalidad de mantenimiento de mínimos vitales mientras no exista otra prestación más adecuada que proteja a la familia.

Se distinguen tres líneas de intervención. En cada una de ellas se diferencian etapas acordes con la evolución de la situación del beneficiario. Además corresponden a Direcciones Generales o Departamentos de la Administración diferentes. En la propia hoja de solicitud se señalan cuáles son las que se van a activar:

- a) **Servicios sociales:** Se relaciona con los recursos de apoyo personal a la integración (apoyo emocional, autonomía personal, responsabilidad familiar, escolarización de menores, tratamiento médico, tratamiento psiquiátrico, tratamiento psicológico, deshabituación al alcohol, tratamiento de drogas o relaciones sociales). Se trata de un trabajo de intervención con el núcleo familiar para ir reestableciendo todos los mecanismos de autonomía personal que incluyen los tratamientos a problemáticas específicas e intervenciones tradicionales de los servicios sociales.
- b) **Inserción laboral:** Su objetivo es insertar en el mercado laboral (lo que incluye atención psico-social, motivación personal, orientación profesional, formación ocupacional, inserción profesional). Están establecidas una serie de etapas en las que, según su situación, se incorporan los usuarios a juicio de los profesionales. Se señala que es necesario valorar, también, la voluntariedad de acatar dichos objetivos por parte del usuario y se reconoce que si no hay motivación, apenas se consiguen resultados. En cada caso no es necesario pasar por todas las fases. Hay personas que pueden orientarse directamente a niveles posteriores sin pasar por los precedentes.
- c) **Formación de adultos:** Vinculada a las etapas formativas que están establecidas por la legislación correspondiente (alfabetización, neolectores, certificado de estudios, pregraduado, graduado escolar, y otros como acceso a Formación Profesional o a la Universidad para mayores de 25 años).

Hay implícita en este planteamiento, una orientación de los servicios sociales de atención primaria hacia la intervención en situaciones conflictivas. Desde los servicios sociales se considera que existen unas contraprestaciones propias y otras que ya no son su responsabilidad, sino de la Administración autonómica y de sus dispositivos (tanto de la Comisión Interdepartamental, como de las áreas de formación y empleo).

Los recursos de inserción son empleados en función de los objetivos de la intervención: atención social en los servicios sociales, formación en educación de adultos e inserción laboral en los servicios de empleo y formación ocupacional.

Los Ayuntamientos, a través de los servicios sociales de base se encargan de las intervenciones básicas y de proporcionar los recursos de apoyo para las personas y familias

que lo necesiten. En este sentido, el PIRMI está funcionando como impulsor de la demanda de los demás recursos de los servicios sociales.

Una preocupación siempre presente ha sido la de llegar a todos los posibles destinatarios del Programa, en especial a los colectivos que suelen quedarse fuera, dada su propia situación y forma de vida. Se consideran en esta situación por ejemplo los grupos de personas sin hogar (en este contexto denominados indigentes). Como en el caso madrileño, se ha recurrido a entidades sociales exteriores a la Administración pública que facilitan el acceso a estos colectivos.

El problema de la coexistencia bajo el mismo techo de colectivos con necesidades distintas, comentado en el caso madrileño, aparece también en el PIRMI. En los momentos en que se realizó la investigación, los responsables del Programa se planteaban la posibilidad de habilitar diferentes circuitos para los perceptores de la PIRMI<sup>246</sup>. Se trataría, fundamentalmente, de que los servicios sociales se 'desentendieran' y dejaran en manos del Departamento aquellas familias con una problemática exclusivamente relacionada con lo laboral. Además se posibilitaría la apertura de canales de comunicación y retorno hacia los servicios sociales de atención primaria. En este sentido se manifiestan también algunas de las demandas de los trabajadores de servicios sociales de atención primaria. El PIRMI se ha encargado de una población que no es la suya, con un trabajo que no es el suyo<sup>247</sup>. Frente a estas posibles modificaciones es posible aventurar de antemano que las dificultades surgirán en el diagnóstico o diferenciación de las situaciones. A pesar de ello, se considera una reforma justificada porque evitará la generación de dependencias en el seno del Programa<sup>248</sup>.

Tras esta división de funciones se encuentra una asunción, compartida con otras Comunidades Autónomas, de que los cambios en el tipo de población solicitante, de la prestación son debidos a cambios en los mercados de trabajo y en los sistemas de protección. Estas transformaciones se consideraron cíclicas inicialmente pero en la actualidad se asumen como estructurales.

### ***7.3. Plan Regional de Integración Social de Castilla-La Mancha***

El Programa, que inicialmente se denominaba Plan Regional de Solidaridad de Castilla-La Mancha, tuvo su origen en un acuerdo entre los sindicatos y la Junta de Comunidades, firmado en abril de 1990. En diciembre de 1990 se reguló mediante decreto, que fue modificado en diciembre de 1991. El Plan comenzó a desarrollarse a través de órdenes dictadas anualmente en las que se convocaban los diferentes tipos de ayudas especificadas en el Plan. El 23 de marzo de 1995 se dictó la Ley 5/1995 de Solidaridad de

---

<sup>246</sup> Aunque este problema surge a menudo, como se ha visto en el caso de Madrid, la flexibilidad del propio dispositivo permite solventar la diversidad de itinerarios.

<sup>247</sup> Como en Madrid se diferencia entre los conceptos de renta mínima y renta mínima de inserción. Se reivindica el trabajo de inserción como el que corresponde a su profesión.

<sup>248</sup> No sólo se considera a la prestación, sino también a los servicios sociales como el origen de las dependencias. Se interpreta que hay una población que ya es dependiente, prácticamente, de los servicios sociales y otra, que es la que hay que separar o aislar, que no lo es y no debería serlo.

Castilla-La Mancha cuyo funcionamiento efectivo ha comenzado en enero de 1997, por medio de la promulgación de dos decretos de diciembre de 1996, el Decreto 143/96 de Desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad y las Ayudas de Emergencia Social y el Decreto 144/96 de desarrollo del Programa de Apoyo Personal y Atención Individualizada, del Programa de Inserción y de la Colaboración y Cooperación en Materia de Servicios Sociales. También en 1996 se dictó la Orden de la Consejería de Bienestar Social por la que se convocaron las Ayudas para el Desarrollo de Proyectos del Programa de Inserción para 1997. El presente análisis se ha llevado a cabo, por tanto, sobre el funcionamiento incipiente de la Ley de Solidaridad en un contexto de cambio de la normativa.

El Plan de Solidaridad usa como instrumentos fundamentales dos tipos de recursos. Unos que no implican contraprestación laboral y otros que se centran precisamente en dicha contraprestación, y que se distribuyen a través de tres dispositivos diferentes:

- i) El Ingreso Mínimo de Solidaridad, IMS. Es una prestación económica de carácter periódico y temporal que alterna periodos de percepción con otros de interrupción, cuya finalidad es la de estimular al perceptor hacia la búsqueda de un trabajo y evitar que caigan en la dependencia institucional. Hay un Plan Individual de Inserción que es elaborado por los servicios sociales en colaboración con beneficiarios (al menos, programáticamente). Está acompañado de un Acuerdo de Inserción que constituye la expresión de la voluntad del perceptor y su familia de participar en las actividades que se definan como necesarias para su inserción social. El Plan contiene la propuesta de concesión del IMS y la formalización de un Acuerdo de Inserción cuando se contemplen contraprestaciones (hay un carácter mínimo de compromisos).
- ii) Las Ayudas de Emergencia Social (AES). Son prestaciones económicas no periódicas que sirven para hacer frente a gastos específicos de carácter básico, relativos a la atención de necesidades de alimentación, así como el equipamiento y mantenimiento de la vivienda habitual del beneficiario y su unidad familiar, provocados por situaciones excepcionales y previsiblemente irrepetibles.
- iii) El Programa de Inserción. A través de este Programa se subvencionan los llamados Proyectos de Inserción que son proyectos desarrollados por corporaciones locales o entidades de la iniciativa social, en los que se contrata con referencia al salario mínimo interprofesional a un grupo aproximado de doce personas (en algunos acompañadas por un monitor). Se trata por lo tanto de una forma de empleo social protegido orientado a la formación y la experiencia laboral.

El objeto de su acción se centra en la exclusión social, que se plantea como un proceso. En el Programa se reconoce que la exclusión social tiene "un componente objetivable, visible a través de los niveles de renta, de la calidad del hábitat, de la posesión de bienes determinados... pero sobre todo viene determinada por una actitud subjetiva caracterizada por la pasividad, la ausencia de autoestima, la falta de formación, información, y la dificultad para salir de esta situación" (Exposición de Motivos, Ley 5/1995).



Según el planteamiento del Programa, en el proceso de inserción intervienen dos partes. Por un lado, la propia persona mediante el esfuerzo demostrado para salir de la situación y las acciones concretas que realiza para conseguirlo. Por otro, el conjunto de la sociedad mediante la incorporación de medidas para que cada persona o grupo las pueda utilizar dependiendo de su nivel de exclusión social, facilitando la normalización social en su comunidad.

Esta incidencia en el esfuerzo personal coincide con lo que se puede considerar como la filosofía general del programa que responde a un modelo que en la literatura anglosajona se ha denominado *workfare*<sup>249</sup>. Esta expresión se refiere a los programas asistenciales en los que los beneficiarios tienen que trabajar para obtener la prestación. Vendría a ser "aquella situación en la que los beneficiarios de asistencia pública que puedan trabajar perciben la prestación sólo si se la ganan con su trabajo" (Laparra, Aguilar y Gaviria, 1996: 645).

Como en los demás programas de rentas mínimas, está presente el temor a la generación de dependencias y cronificación. En el decreto regulador del IMS se señala explícitamente que se alternan periodos de prestación y de descanso para estimular al perceptor hacia la búsqueda de trabajo y evitar caer en la dependencia institucional. Se contemplan una serie de medidas para frenar los desincentivos a la entrada en el mercado laboral, los cuales pudieran ser potenciados indirectamente por la participación en este tipo de programa. Por lo tanto, se anticipa el problema de la dependencia y para ello se estipulan periodos en los que se suspende la prestación, se limitan los periodos en los que se puede permanecer en el programa y se flexibiliza la permanencia en el mismo a través de suspensiones temporales.

### **a. Descripción de los usuarios**

No se cuenta con datos sobre la distribución y características de los usuarios del Ingreso Mínimo de Solidaridad, puesto que éste ha entrado recientemente en funcionamiento. Por esta razón, se ha recurrido a la distribución de las Ayudas Ordinarias de 1996 (precedente del IMS) y al gasto comprometido que figuran en el Cuadro 7.3. como una muestra de la distribución de estas ayudas.

Se ha podido conocer los datos generales del conjunto de los perceptores como sexo, edad, nivel de estudios, número de miembros del hogar, situación laboral y cuantía de las percepciones, pero no con datos sobre la problemática, el nivel de intervención con los usuarios o el tiempo de permanencia en el Programa. A partir de los datos proporcionados por la Consejería de Bienestar y elaborados en la memoria de gestión de las ayudas ordinarias se puede dar el siguiente perfil de los usuarios:

- Son mayoritariamente mujeres (67% frente al 33% de varones).
- La edad media es de 36,8 años (más jóvenes en el caso de las mujeres).

---

<sup>249</sup> Otros como Standing (1990) lo han denominado 'subsidio activo', otros en nuestro contexto, como Laparra, Corera, Gaviria y Aguilar (1989) 'salario social sudado' otros 'empleo social'.

- El número medio de los miembros del hogar es de 3,4 miembros.
- Según el estado civil se distribuyen de la siguiente forma: 25,8% solteros, 51,7% casados, 3,5% de viudos, 3,13% de divorciados y 15,7% de separados).
- Según la situación laboral, el grupo mayor es el de los parados, 65,2%. Otros grupos son un 4,1% de ocupados, un 0,9% de pensionistas, un 24,4% de personas dedicadas a las labores del hogar y un 5,4% en otras situaciones diversas. La distribución de estas situaciones en función del sexo es muy diferente, encontrando que parados están el 93,6% de los varones mientras que el 80,4% de las mujeres se dedican a las labores del hogar.
- En cuanto al nivel de estudios se encuentran acogidos a las ayudas ordinarias un 60,5% de población sin estudios o analfabetos, un 31,3% con certificado de escolaridad o graduado escolar, un 2,92% de personas que han hecho FP o BUP y un 5,15% de otras situaciones.
- La cuantía media recibida por unidad familiar es de 40.713 pesetas mensuales.

**Cuadro 7.3.**  
**Ayudas ordinarias gestionadas en 1996**

Provincia	Peticiones	Concesiones %		Cuantía total (en pesetas)
Albacete	1.201	902	75,1	324.023.600
Ciudad Real	1418	832	58,7	286.279.900
Cuenca	146	73	50,0	19.326.400
Guadalajara	69	54	78,3	16.735.200
Toledo	401	255	63,6	81.200.700
<b>TOTAL</b>	<b>3235</b>	<b>2116</b>	<b>65,4</b>	<b>727.565.800</b>
Fuente: Junta de Castilla-La Mancha, Consejería de Bienestar Social, 1997				

En relación con los Proyectos de Inserción se cuenta ya con algunos datos provisionales para el año 1997. Estos datos son los siguientes:

- El número de proyectos aprobados es de 292 (158 en 1996).
- Su distribución por provincias es de: 58 en Albacete, 103 en Ciudad Real, 41 en Cuenca, 17 en Guadalajara y 73 en Toledo.
- El número de beneficiarios es de 1.642 frente a los 1489 del año anterior
- El salario que cobran cada uno de ellos es el establecido en el SMI que para este año es de 66.630 ptas. más el prorrateo correspondiente a las pagas extraordinarias
- Se financia la contratación de 169 monitores (frente a los 179 del año anterior).

La distribución según la entidad promotora, el número de beneficiarios, el coste total del proyecto y la aportación efectiva de la Consejería la que aparece en el Cuadro 5.4.

No hay recogida de información sistemática sobre la problemática de los usuarios del SMI, ni de los Proyectos. Se cuenta con ella en algunos centros, pero desde la Consejería no se demanda este tipo de información. Algunos jefes de sección y trabajadores sociales señalan

que no se recoge "porque no interesa". Desde la Consejería se señala que no se recoge porque es un tipo de información confidencial que no se puede recabar sistemáticamente, y que atañe exclusivamente a los trabajadores sociales. No obstante, muchos de los informantes claves seleccionados han reiterado los beneficios que se podrían derivar de la recogida de dicha información para poder conocer el tipo de proyectos a desarrollar, así como para valorar el desarrollo del programa.

<b>Cuadro 5.4.</b> <b>Distribución de los Proyectos de Inserción 1997, según entidad gestora, beneficiarios y coste</b>			
	Nº de beneficiarios	Coste total (en pesetas)	Aportación efectiva de la Consejería (en pesetas)
En colaboración con Ayuntamientos	1.346	1.091.976.648	957.059.257
En colaboración con Entidades sin fin de lucro	171	146.391.923	131.066.213
En colaboración con empresas	114	104.444.604	77.247.320
Fuente: Junta de Castilla-La Mancha, Consejería de Bienestar social, 1997			

A partir de la información recogida en las entrevistas se deduce la importancia que tiene el grupo de población de minoría étnica gitana (algunos estiman que entre el 50 y el 60% de la población usuaria del programa). Se destacan también el grupo de personas toxicómanas (grupo hacia el cual hay una discriminación positiva en los Proyectos de Inserción), las mujeres con cargas familiares no compartidas y una presencia cada vez mayor de colectivos 'normalizados' (a los que lo único que les falta es un puesto de trabajo o medios económicos para subsistir). No obstante, en comparación con lo que se ha podido observar en Madrid y en otras Comunidades Autónomas, destaca la conciencia de un importante peso de población marginal en el mismo.

También se pone de relieve que están incrementando los varones pre-jubilados cuya incorporación al mercado de trabajo es difícil y el de mujeres mayores, separadas o divorciadas, que tampoco cuentan con probabilidades de acceder a un empleo.

## **b. Organización y coordinación**

Los centros de servicios sociales, y el trabajador social son el núcleo de las actividades de integración social, como en los demás programas de rentas mínimas. Aquel es el responsable de la recepción de la demanda, del conocimiento de las circunstancias familiares, de la recopilación de la documentación, de la elaboración del diagnóstico, de la derivación hacia unos u otros tipos de recursos y de su seguimiento posterior.

El programa está planteado de una forma muy flexible y desde las mismas Delegaciones provinciales e, incluso, desde los propios equipos de trabajo social se formulan interpretaciones diferentes de la normativa. Así sucede con los criterios de concesión del IMS, con la excepción de los requisitos para acceder al mismo, con las renovaciones, con la derivación hacia los Proyectos de Inserción. El trabajador social cuenta con mucha autonomía y flexibilidad pero, por la misma razón, se están generando importantes diferencias en las posibilidades de acceso a recursos de los beneficiarios en función de la provincia, municipio, distrito donde viva o sean atendidos.

El uso de los diferentes recursos depende de las valoraciones de los trabajadores sociales y de cómo los conciben. Las concepciones entre los profesionales de las características que deben reunir los sujetos para acceder al Programa y, concretamente, para derivar hacia el Ingreso de Solidaridad, el Programa de Integración o las ayudas de emergencia social son diversas. La interpretación de los objetivos de cada uno de estos recursos es muy diferente y, en función de la valoración que se haga de cada familia, se deriva hacia unos u otros. En unos casos el IMS es considerado como el último recurso de protección. En otros casos, se gestiona siempre que se reúnan los requisitos o se realice una interpretación particular del mismo adaptándolo a situaciones de emergencia que se prevé de corta duración. En unos se flexibilizan los criterios de entrada y renovación mientras que en otros se endurecen. En algunos se recurre a ayudas puntuales para solventar los tres meses de descanso, en otras no. En unos se fomenta la participación en un curso de formación para sortear la interrupción de tres meses mientras en otras se potencia el ahorro. El uso o no del IMS como recurso depende también de la valoración que se haga acerca de las posibilidades de dependencia o cronificación.

También existen diferencias en la intervención de unos u otros profesionales en función de la carga de trabajo que tengan. Se produce una queja constante por la acumulación de trabajo y el exceso de burocracia en el Programa (otro problema que se repite en los programas de rentas mínimas). La documentación que se demanda es muy amplia y no se tiene en cuenta, muchas veces, la dificultad que su recolección implica para los usuarios.

La cantidad de documentos que hay que reunir se ve multiplicada en el caso de que desde el centro de servicios sociales se plantee un Proyecto de Inserción, y más aún si dicho Proyecto es de ámbito comarcal e implica la colaboración de varios municipios. Los trabajadores sociales tienen que llevar un control periódico no sólo de los usuarios sino también de las entidades que los acogen, aunque la responsabilidad sobre el seguimiento de dichos Proyectos recae en el servicio de la Delegación provincial. Incluso con el desarrollo de la participación en el Programa de Inserción de empresas se plantea la necesidad de que los trabajadores sociales adquirieran información y conocimientos sobre el ámbito de la empresa privada.

Se considera que la carga de trabajo y responsabilidad que recae sobre el trabajador social es excesiva. Este lleva toda la demanda de prestaciones con sus documentos, la preparación de proyectos de integración en muchos municipios, tiene que convencer a los alcaldes para que oferten puestos de trabajo, a las empresas para que participen, tiene que hacer todo el seguimiento, hacer visitas a domicilio, preparar las renovaciones, suspensiones,

proponer y baremar a los sujetos para entrar en proyecto, controlar que en los proyectos formativos se respete el horario de formación y hacer estudios en los municipios sobre el tipo de demandas laborales que pudiera haber. Estas cargas se multiplican en las zonas de municipios pequeños, donde además de llevar varios pueblos y todos sus programas, se encargan de todo los programas y el trabajo de atención primaria<sup>250</sup>.

Añadidas a las presiones del propio desempeño de su puesto de trabajo, los trabajadores sociales son objeto de presiones de toda índole que provienen tanto de los propios usuarios, otras desde instancias políticas o administrativas.

El grado de coordinación entre los profesionales de los centros de servicios sociales, entre los propios centros y entre los Proyectos en el seno del Plan es muy bajo, desconociéndose muchas veces qué se está haciendo en otras provincias o municipios. La necesidad de incrementar la coordinación y el intercambio de experiencias es una demanda generalizada.

A pesar de esta falta de coordinación se está efectuando un proceso de informatización de la gestión de buena parte del Programa. Los trabajadores sociales están conectados vía *modem* con sus Delegaciones respectivas. Cada uno de ellos dispone de un ordenador (incluso portátiles aquellos que se desplazan entre municipios) y cuentan con un programa informático a través del cual envían a las delegaciones parte de la documentación (por ejemplo el informe social).

### **c. Acceso al programa e itinerario de la intervención**

Como en otros programas de rentas mínimas, los sujetos acceden fundamentalmente al Programa de Solidaridad porque han oído hablar de él a algún amigo, familiar o vecino o porque le envían de otros organismos (principalmente INEM). También tienen un papel importante algunas asociaciones como las del pueblo gitano que ofertan información sobre requisitos, trámites, y tipos de ayudas. En aquellos contextos donde hay una gran acumulación de viviendas en situación de pobreza (normalmente barriadas de realojo o vivienda pública) tiende a desarrollarse aquello que ya se ha denominado como 'cultura de los servicios sociales' (véase el punto 6.1.4.). Se difunde con exactitud y corrección los tipos de ayudas, los requisitos, las normativas, las fechas de solicitud las interrupciones o los derechos.

Específicamente en los Proyectos de Inserción hay otra vía de difusión. Se trata del alcalde o representantes municipales que hacen publicidad directa ya que significan puestos de trabajo conseguidos para el municipio y trabajo desempeñado para la 'utilidad' del mismo. Esta difusión provoca que crezca el número de solicitudes que no cumplen los requisitos necesarios para la entrada en el Proyecto (por ejemplo en 1997 hubo 3.200 solicitudes de proyectos, mientras que sólo se resolvieron favorablemente 1.337). Otras veces se acude

---

<sup>250</sup> Servicio de ayuda a domicilio, elaboración de presupuestos, seguimiento de familias, formación de auxiliares, trabajo con las familias, organización de proyectos, por citar algunos ejemplos de las actividades.

directamente a los servicios sociales para solicitar una ayuda y el propio trabajador social remite a cualquiera de las ayudas del Plan.

Una vez recibida la demanda se desarrolla un trabajo previo de conocimiento y diagnóstico de la situación familiar. Si se considera posible la participación como usuario del Programa se comienza a elaborar un Plan Individual de Inserción (del que no hay un documento oficial homogéneo aunque sí una propuesta de la Consejería). El trámite posterior de recopilación de los documentos necesarios para la solicitud puede demorar un mes. Se hace también el informe social que contiene la información general del usuario y su unidad familiar, un diagnóstico social y una propuesta motivada sobre la adecuación o no de la concesión. En el informe social se debe explicitar la necesidad o no de contraprestaciones por parte del beneficiario o de alguno de los miembros de la unidad familiar.

- Para el Ingreso Mínimo de Solidaridad y las Ayudas de Emergencia se envía la solicitud en impreso normalizado, el informe social y toda la documentación necesaria y se dirige a la Delegación Provincial de la Consejería de Bienestar Social. La valoración de los expedientes la hará el órgano provincial colegiado de gestión de ayudas y prestaciones económicas y emitirá un informe sobre la procedencia de la concesión. Se elevará propuesta de resolución por el Servicio de la Delegación provincial de Bienestar social que tenga atribuidas la gestión de las prestaciones económicas individuales. El delegado provincial de la Consejería<sup>251</sup> debe resolver en el plazo de tres meses (plazo que por lo general se agota). Contra esta decisión cabe recurso ordinario ante el Consejero de Bienestar Social. La resolución tiene efectos retroactivos (desde el primer día del mes siguiente al de la presentación de la solicitud debidamente cumplimentada).
- Para el caso de los Proyectos de Inserción las solicitudes de los posibles beneficiarios acompañadas de la documentación necesaria, con informe y propuesta en el soporte informatizado son aportados por los servicios sociales de base donde se ubique la entidad solicitante a la Delegación provincial antes de la fecha final de la convocatoria (en 1997 ha sido el 15 de marzo). La valoración de los expedientes se lleva a cabo en diferentes niveles: trabajador social, técnicos de la Delegación, Comisión de Integración Social y Delegado provincial. Previo a la derivación hacia un Proyecto hay un trabajo de información y concienciación del contenido y significado de dicho recurso. Se pone un especial énfasis en que no es "solo un trabajo como otro cualquiera".

Toda esta labor de información, conocimiento y mentalización es muy variable en función de los centros, trabajadores sociales y especialmente de la carga de trabajo asociada a cada uno de ellos.

Tanto para el IMS como para el Programa de Inserción hay obligación de firmar un Acuerdo de Inserción en el plazo de un mes después de la resolución favorable. El Acuerdo fija, con carácter mínimo, los siguientes compromisos: realización de actividades destinadas a

---

<sup>251</sup> Con excepción de un caso concreto de ayudas de emergencia que son las ayudas de adecuación de la vivienda en situaciones de emergencia social que las resuelve el Director General de Acción Social a propuesta del Delegado Provincial.

la promoción personal y social propuestas por los servicios sociales, participación en los cursos que se planteen, realización de actividades de búsqueda de empleo, escolarización de los menores y uso de los recursos sanitarios. El Acuerdo se firma entre el trabajador social y el usuario. El titular es el principal obligado por los compromisos derivados de la concesión. Los demás miembros “pueden”<sup>252</sup> verse igualmente afectados por los compromisos. En general; como contraprestaciones se incluyen únicamente una serie de contenidos mínimos como la escolarización de menores, asistencia sanitaria, permanecer apuntado al INEM, no practicar la mendicidad y destinar la ayuda a lo que está programado. Pocas veces se propone algo más. Algunos entrevistados demandaron explícitamente que algún tipo de contraprestaciones (formativas o laborales) se contemplen en la legislación como obligatorias.

Se repite la impresión de que el acuerdo de integración no es en realidad algo negociado y pactado por las dos partes que intervienen sino una imposición del trabajador social sobre el usuario. Además, se señala que, por lo general, el usuario no suele tener conciencia de la importancia de dicho acuerdo.

El seguimiento que se hace de cada caso es responsabilidad del trabajador social de base, en coordinación con escuelas, cursos, talleres o proyectos correspondientes. La periodicidad del seguimiento depende de la carga de trabajo del asistente social. Para los Proyectos, el seguimiento general se hace desde la Delegación Provincial. Se hacen visitas a los Proyectos para comprobar su funcionamiento. Se constata también que se producen importantes diferencias entre las entidades que los gestionan. Unas tienen plena conciencia del papel que desempeñan en la inserción social de sus beneficiarios, mientras que en otras los objetivos están más diluidos.

Una peculiaridad del Programa castellano-manchego es que el periodo de disfrute del IMS o de la estancia en los Proyectos es de seis meses, con periodos de interrupción antes de que sea posible la renovación. Para enfrentarse a dichos periodos, previamente se va mentalizando a los sujetos que deben ahorrar para subsistir durante los mismos<sup>253</sup>. La fuerza de la realidad de muchos colectivos con pocas o nulas posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo, así como el aprendizaje de los que participan en el Programa fuerza a una flexibilización de dichas suspensiones, sorteándolas de diversas formas; a través de las ayudas de emergencia que cubran estos periodos, o mediante la realización de cursos de formación durante las mismas, lo que constituye uno de los criterios de excepción ante dichas suspensiones.

De esta forma se regulariza un uso extraordinario de las ayudas de emergencia fuera de aquello para lo que están previstas. Según la normativa son ayudas puntuales para una necesidad puntual e irrepetible, pero cuando se usan para cubrir estos meses en los que no se perciben otras prestaciones no se trata de una necesidad puntual sino de un uso desviado.

En la normativa se especifica que “no se prorrogará salvo causas extraordinarias”. Pero esto es muy flexible y queda bajo el arbitrio de los centros, los trabajadores sociales y las opciones de las Delegaciones. La solicitud de la renovación se debe realizar en los dos

<sup>252</sup> Con esta palabra se expresa en el decreto.

<sup>253</sup> Aunque hay una clara conciencia de que las posibilidades de ahorro, dada la cuantía del IMS, son prácticamente nulas.

primeros meses de la suspensión (en caso contrario, se extingue la prestación). Para la renovación se revisan los requisitos, así como los intentos por normalizar su situación en el mundo laboral. Los servicios sociales emiten un informe sobre la procedencia de la renovación. El periodo superior que se puede permanecer en un Proyecto es de un año y para el IMS es de veinticuatro meses<sup>254</sup>.

El IMS se puede extinguir por diferentes razones, similares todas ellas a las de otros programas. El incumplimiento del Acuerdo es una causa de extinción, aunque pocas veces se hace en la realidad (es muy flexible) y sólo se extingue en casos muy concretos. Por lo general se suele esperar a agotar los seis meses.

No se establece explícitamente un periodo de penalización en el caso de extinción, con lo cual los responsables en las Delegaciones provinciales de las concesiones del IMS están adoptando criterios de penalización que, a veces, se deciden sobre la marcha. Sin embargo, sí se establece un periodo de penalización de tres meses cuando una solicitud sea resuelta negativamente.

En los Proyectos de Inserción se contempla también la posibilidad de suspensión<sup>255</sup> cuando temporalmente se superen los ingresos (por parte del beneficiario o de alguno de los miembros de la familia). Finalizada la percepción temporal de dichos ingresos el sujeto se podrá reincorporar al Proyecto. También hay mucha flexibilidad y normalmente se evita llegar a dicha situación. Se rehuye despedir por motivos de impuntualidad o absentismo pues se considera que los Proyectos son precisamente para educar dichos hábitos y disciplinar laboralmente.

La extinción en los Proyectos es complicada ya que al haber contratación laboral es la legislación laboral la que interviene en caso de despido, y los tribunales pueden declararlo improcedente. En muchos municipios se ha acordado incluir una cláusula en el contrato del trabajador (usuario del Programa) en la que se expícite que el contrato puede rescindirse si no se cumple el Acuerdo de Inserción. Pero ni todas las entidades quieren incluirlo (bien porque se quedarían sin esos puestos de trabajo, bien porque no lo consideran legítimo), ni donde se incluye significa que se siga o que sea legal. Normalmente se espera a que termine el contrato. Además, la inclusión en una cláusula de los compromisos concretos del acuerdo de inserción supondría una vulneración del derecho a la intimidad de los beneficiarios.

En algunos Proyectos de formación, ésta no es retribuida. En caso de que no se acuda o cumpla el periodo formativo tampoco está muy claro que el trabajador pueda ser despedido o extinguirse su ayuda. Todos estos temas generan confusión por lo que se está demandando asesoramiento legal desde los centros de servicios sociales y desde las Delegaciones. Generalmente, ante el desconocimiento, lo que se hace es flexibilizar para evitar el despido.

En la carta de notificación de las suspensiones se incluye un párrafo que hace referencia a la posibilidad de recurrir y otro referido a la posibilidad de renovar tras los tres

---

<sup>254</sup> Se contempla la posibilidad de que se alargue más tiempo cuando se den circunstancias extraordinarias dejando una puerta abierta a la prórroga (según los criterios del trabajador social o de la Delegación). En el momento de realización de esta investigación se manifestó el temor a que se vaya a recurrir a esa excepcionalidad frecuentemente. Por el momento no se pueden conocer los resultados puesto que sólo han pasado unos pocos meses desde que entró en funcionamiento.

<sup>255</sup> Este aspecto también es novedoso en relación a lo que venía funcionando hasta 1997.



meses de descanso, debiendo comenzar los trámites en el primer mes de descanso. Algunos trabajadores sociales demandan que dicho párrafo no sea incluido para que el trabajador social pueda usarlo como estrategia para forzar la salida. Si no, señalan, acaba por convertirse en algo rutinario que acaba por hacerse mecánicamente.

En caso de denegación del IMS o de Proyectos se puede recurrir ante la Consejería. En la actualidad comienzan a proliferar los recursos cuando no se conceden las ayudas. Esto es novedoso y variable según las provincias y municipios. Las denegaciones son, muchas veces, recurridas y, frecuentemente, prosperan. Dichas situaciones son vividas por los trabajadores sociales como una forma de cuestionamiento de su actividad profesional.

Al ser una ley con apenas un año de aplicación comienzan en la actualidad a detectarse que situaciones no contempladas en la misma pueden generar confusión. Algunos de estos problemas de gestión no contemplados en la ley, ni en el decreto se detectan por ejemplo para el caso de las suspensiones temporales.

#### ***d. Líneas de intervención y recursos empleados***

Las líneas de intervención se dirigen casi siempre a la inserción laboral. Tal inserción pasa a constituir, prácticamente, el único objetivo del programa.

Así, la mayor parte de los recursos, de los esfuerzos y del presupuesto va destinada a aquéllos con mayor potencial para la entrada en el mercado de trabajo (que no son necesariamente los más excluidos). En función de esta inserción laboral se diferencia a los individuos entre aquellos insertables laboralmente y aquellos que no lo son. A partir de esta división básica se desarrollan las diferentes líneas de intervención. Lo que se hace es derivar a los insertables laboralmente hacia un Proyecto de Integración y a los no insertables hacia IMS. Pero en otros casos, se procura evitar recurrir al IMS para el grupo de los no insertables como una forma de evitar así su cronificación. Este grupo queda así al amparo de las ayudas 'graciables' que puedan conseguir o se les quiera proporcionar. Dentro del grupo de los 'insertables' se establecen también diferentes líneas de intervención que tienen que ver, fundamentalmente con los diversos tipos y modalidades de Proyectos.

Los Proyectos de Inserción, aunque no llegan a todos los municipios, tienen una cobertura muy amplia. El Programa de Inserción tiene un presupuesto limitado y su desarrollo depende de que las corporaciones locales y otras entidades lo soliciten. Es posible que en unos sitios no haya plazas suficientes para todos los demandantes —que quedarán en cola de espera— y que en otros no se cubran todas las plazas.

El número de Proyectos aprobados en 1997 ha sido de 292, la mayor parte de ellos a iniciativa de corporaciones locales y sólo un pequeño porcentaje de ellos de organizaciones no gubernamentales. La distribución ha sido como se muestra a continuación:

<b>Cuadro 5.5.</b>	
<b>Proyectos de Inserción de 1997 según modalidad</b>	
<b>MODALIDAD</b>	<b>Nº de Proyectos</b>
<b>Formación Sociolaboral</b>	
-Con compromiso de contratación	8
-Con contratación desde el inicio	73
-Proyectos tutelados	71
-Proyectos específicos	3
<b>Utilidad Pública</b>	92
<b>Empresas de inserción</b>	52
Fuente: Junta de Castilla-La Mancha, Consejería de Bienestar Social, 1997.	

El tipo de proyectos de inserción que se financian es muy variado. Así, por ejemplo existen proyectos de creación de viveros forestales, de reforestación y jardinería, de hostelería y pintura, de rehabilitación de espacios municipales, de albañilería, de lavandería, de mantenimiento de edificios, de rehabilitación de barrios, de limpieza, de pintura, de artesanía, de cerámica, de zapatería, de agricultura integral y ganadería, de encuadernación e imprenta, de construcción, de ayuda a domicilio, de cuidado de personas con movilidad reducida o de atención a ancianos.

La entidad solicitante de una subvención del Programa (ya sea corporación local, entidad sin ánimo de lucro o empresa) deberá presentar toda la documentación requerida en la Delegación Provincial en el plazo que se acuerde para tal fin. Los servicios sociales de base adjuntan un informe con la propuesta de proyectos. El Delegado Provincial eleva a la Dirección General de Acción Social el listado de los proyectos solicitantes con propuesta de financiación para conocimiento del Consejero. Los expedientes se resuelven antes de tres meses. Las solicitudes de más de 25 millones son resueltas por el Consejero de Bienestar. El Director General en propuestas de entre 25 y 15 millones y el Delegado Provincial en solicitudes de menos de 15 millones (a propuesta del Jefe de Servicio de Acción Social). Son también éstos (en cada nivel) los que suscriben los convenios con las entidades. Una vez emitidas las resoluciones se hace público el listado de las entidades a las que se les ha concedido.

De un total de 1.459 personas incorporadas a los Proyectos de Inserción desarrollados en 1995 se han producido 119 bajas y 93 altas (personas en lista de espera). Las causas de las bajas son: por encontrar trabajo, por voluntad propia o falta de motivación, por despido y por otros motivos. Los niveles de asistencia han sido de un 87,2% a la formación y de un 88,6% a

las actividades laborales. Los motivos de las ausencias han sido fundamentalmente la atención a familiares a su cargo, un trámite burocrático, la enfermedad, u otras causas no justificadas. En cuanto a la evaluación de la eficacia, se valora que 663 han logrado un nivel suficiente de integración y reinserción (un 45,4%), que 526 personas necesitarían reforzar su integración y reinserción mediante un programa de apoyo, que 196 personas han continuado participando en un programa de apoyo a la integración y que 453 personas necesitarían reforzar sus conocimientos laborales y apoyar su reinserción mediante un nuevo programa de inserción. En relación con las salidas laborales se puede observar que:

- a los tres meses: 302 personas consiguieron trabajo (20,6%). De ellas 129 lo obtuvieron en una actividad relacionada con el proyecto. De estos contratos, 173 fueron de carácter temporal.
- a los seis meses: 362 personas de las cuales 142 encontraron trabajo relacionado con proyecto y 234 tuvieron un contrato temporal

En cuanto a las ayudas públicas que han recibido las personas beneficiarias al salir de los proyectos se encontró que un 63,3% de los sujetos continuaron percibiendo algún tipo de ayuda (en especial, los subsidios de desempleo).

En algunos centros de servicios sociales y delegaciones provinciales, cuando se piensa que el sujeto no tiene grandes posibilidades de insertarse laboralmente no se tramita la solicitud para IMS ni, incluso, para Proyecto de Inserción aunque se reúnan requisitos. Cuando hay necesidad constatada se tramitan ayudas de emergencia social (más discrecionales). En otros centros y delegaciones por el contrario se tramita siempre que se cumplan los requisitos.

Las convocatorias de las diferentes ayudas están restringidas a la partida presupuestaria. De acuerdo con ello, podría darse la posibilidad de que quedaran fuera del dispositivo personas en el momento en el no llegue el presupuesto. En la práctica, de los Proyectos queda gente excluída por este tipo de razones ya que el presupuesto es limitado. En el caso del IMS no ocurre así.

En cuanto a la derivación de las personas a los Proyectos de Integración no existe normativa específica ni en la ley, ni en el decreto, ni en la orden. Sólo se establece que tendrán prioridad los que estén en IMS, aquellos pertenecientes al municipio donde se desarrolle el proyecto y que habrá un número de plazas reservadas para ex toxicómanos y ex reclusos. Desde la Consejería se postula que a proyecto deben enviarse a las personas según sus necesidades y a aquellos con mayor número de carencias. La práctica cotidiana marca otros criterios diferentes. En realidad se ponen en juego muchos elementos a la hora de decidir la derivación, pero el mas importante, sin duda, es el de la adecuación del perfil del sujeto al proyecto. En aquellos municipios donde hay pocos demandantes de IMS, prácticamente todos son derivados a un Proyecto de Integración. El problema surge en aquellos municipios en los que la demanda es muy grande. Se juzga la adecuación del usuario en función de diferentes criterios como la adecuación de su perfil al objeto del proyecto o su estancia anterior.

La propuesta de un tipo u otro de Proyecto de Inserción se adecua a los diferentes niveles o etapas de un recorrido de inserción. El contenido de los proyectos se pensó

inicialmente en diferentes niveles. Por ejemplo se plantea, en un primer nivel proyectos de formación socio-laboral para pasar en un segundo, los de utilidad pública. En la realidad esto se adapta a las posibilidades del municipio o distrito<sup>256</sup>. Lo mismo ocurre en el caso de las empresas de inserción. Se postula que están destinadas a población excluida. Sin embargo, este principio se adapta a las necesidades puntuales. Así, se selecciona a aquella población más integrada para las empresas ya que se supone presentará menos problemas para adaptarse a una empresa normalizada.

Dado lo limitado del presupuesto y de las plazas para acceder a los Proyectos de Integración, queda un importante número de sujetos que, o bien no se les concede ningún tipo de ayuda, o se les deriva hacia el Ingreso Mínimo de Solidaridad. De esta forma en el IMS quedan generalmente aquellas personas que no tienen posibilidades de insertarse laboralmente (en algunos centros quedan los 'crónicos', en otros, por su interpretación particular, aquella población 'normalizada' que temporalmente no puede incorporarse al mercado laboral), o bien aquellos que por determinadas circunstancias no hayan podido integrarse en un proyecto (porque no haya proyectos en su municipio, porque ya haya pasado la convocatoria o porque quede en lista de espera).

La mayor parte de las intervenciones se dirigen a conseguir la integración laboral no sólo por considerarla la vía privilegiada de inserción social sino también porque detrás de todos estos programas, de manera más acentuada en este caso castellano-manchego, subyace el temor a la dependencia y a la cronificación. Se reconoce y localiza la existencia de un grupo fuertemente cronificado, pero no del Programa sino de los servicios sociales en general. Un grupo que conoce a la perfección los circuitos de las ayudas y las estrategias para sacarles el máximo provecho. El itinerario básico de la dependencia en el Plan sería: primero se accede al IMS, durante suspensión se acude a las ayudas de emergencia o a la no suspensión por estar apuntado a un curso de formación; se demanda el paso a proyecto; cuando son derivados permanecen seis meses trabajando y cobrando; tras estos seis meses, dieciocho de subsidio por desempleo y después de nuevo IMS y a la espera de Proyecto. Desde la Consejería se constata que hay un grupo de cronificados que sería necesario conocer y "hacer su radiografía" aunque todavía no se haya hecho<sup>257</sup>.

Por último se señala en este apartado uno de los efectos no deseados de la intervención del Programa. Es el efecto del 'etiquetaje' de la población usuaria. En este contexto se constata en las entrevistas este efecto en aquellos casos que entran en los Proyectos de Integración. A algunos les dan nombre ("ya vienen los de integración"), a otros se les conoce en todo el municipio ya que el que trabaja en un sitio determinado es 'de integración' o en determinados municipios se rechaza que se concentren allí todos los marginados de los municipios colindantes. Muchas veces los sujetos ya estaban 'etiquetados' en los municipios donde residían (por ejemplo, el alcohólico del pueblo). También se manifiesta la conciencia

---

<sup>256</sup> Por ejemplo, en algunos casos se puede derivar a un sujeto a un proyecto de utilidad pública cuando él mismo no ve las necesidades formativas o no podría adecuarse bien a lo que implica un proceso formativo, y en función de los resultados en ese proyecto se escoge para futuros proyectos a aquellos que podrían 'soportar' y aprovechar un proyecto de formación socio-laboral.

<sup>257</sup> Cuando se habla de cronificación y dependencia, se está pensando siempre en aquellos que pueden trabajar y no lo hacen (serían los 'pobres indignos') y no en aquellos dependientes involuntarios (pre-jubilados o cuasi-inválidos).

de que en la comunidad se valora muy positivamente que se 'intente hacer algo por ellos', especialmente cuando su trabajo implica alguna mejora en la localidad. En estos casos son más visibles los efectos positivos: un puesto de trabajo para una persona del pueblo y un resultado concreto del trabajo que permanece en el mismo.

#### ***7.4. Comparación entre País Vasco, Cataluña, Castilla-La Mancha y Madrid***

Los programas de rentas mínimas que se han analizado ofrecen recursos y prestaciones diferentes, pero presentan en común muchas de las dinámicas que se han observado en el caso del Ingreso Madrileño de Integración. Esto se debe en parte, a que son distintas aplicaciones de una filosofía similar en la que interviene el mismo tipo de profesionales, con usuarios con características similares, aunque con diferentes legislaciones pero, sobre todo, con diferentes recursos y acentos. A pesar de sus diferencias programáticas todos ellos giran en torno al denominado salario social y a una intervención social orientada a la inserción.

Los cuatro programas estudiados invocan al principio de inserción (o integración) como el que orienta y legitima su presencia en el esquema de protección social. Otras investigaciones han señalado que el Programa de Castilla-La Mancha es un programa de empleo social protegido mientras que los otros tres son programas de rentas mínimas de inserción: en sentido pleno, en el caso del País Vasco (en tanto que establece un derecho), pero con limitaciones (especialmente, presupuestarias) en Madrid y Cataluña (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995). Sin embargo, los profesionales de los programas autonómicos de rentas mínimas de inserción consultados en la investigación identifican al Programa del País Vasco como un programa de renta mínima, frente al resto de programas autonómicos que son considerados programas de rentas mínimas de inserción.

A finales del año 1997, se estaban introduciendo modificaciones en los programas autonómicos, a pesar de lo cual la mayoría de las observaciones que se van a realizar se refieren a las legislaciones existentes con anterioridad. En Castilla-La Mancha la nueva ley llevaba un año en funcionamiento, en Cataluña se había aprobado (Ley 10/1997, de 3 de julio), también, una nueva ley que está en fase de aplicación, y en el País Vasco la nueva ley estaba en espera de su discusión y aprobación por el Parlamento Vasco (Ley 12/1998, de 22 de mayo). También los organismos gestores del programa madrileño estaban planteando la necesidad de una reforma legislativa.

El Plan Regional de Solidaridad de Castilla-La Mancha, que estuvo inicialmente compuesto por varios dispositivos, comenzó a funcionar en diciembre de 1990, a través de diferentes decretos. Desde la puesta en marcha de la Ley 5/1995 de Solidaridad en enero de 1997, los programas que se han desarrollado son tres: un programa de prestaciones periódicas, llamado Ingreso Mínimo de Solidaridad; un programa de prestaciones finalistas o Ayudas de Emergencia Social y, por último, un programa de empleo social protegido, el Programa de Inserción mediante el que se financia proyectos de inserción gestionados por administraciones

locales y entidades sin ánimo de lucro. El Programa de Inserción tiene una entidad muy significativa como lo indica la previsión de que en 1997 la Consejería le destine 1.165.372.790 pesetas, cifra superior a las destinadas al Ingreso Mínimo de Solidaridad.

El Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción de Cataluña se puso en marcha en julio de 1990 con el Decreto 144/90, de 28 de mayo y ha ido incorporando modificaciones a través de sucesivos decretos. La Ley 10/1997 de 3 de julio ha recogido todas estas modificaciones y aspira a regular el conjunto de prestaciones del Programa. El Programa articula la prestación periódica con otras prestaciones ya existentes en la oferta pública y que estaban financiadas por otras vías y con otros recursos de los servicios sociales municipales, la formación de adultos o los recursos del Departamento de Trabajo y otras políticas sectoriales. Se puede considerar que se intentan orientar los recursos ya existentes hacia la inserción. Se trata de un programa interdepartamental co-gestionado entre Trabajo y Bienestar Social a través del cual se ha financiado la prestación monetaria y el incremento del personal en servicios sociales. Se ha creado, asimismo, una estructura interdepartamental de gestión del programa.

El Plan de Lucha contra la Pobreza del País Vasco inició su andadura en marzo de 1989 a partir de un decreto que regulaba una prestación económica (primer nivel) que posteriormente pasó a la Ley 2/1990 de 2 de mayo. El Programa consta de tres niveles de actuación: la prestación periódica, el IMI, prestaciones con carácter finalista, las AES, y un tercero de medidas sectoriales de lucha contra la Pobreza. Los dos primeros niveles tienen financiación del Gobierno Vasco, mientras que para el tercero no se contempla un presupuesto específico y son las Diputaciones o Ayuntamientos los responsables de ponerlo en marcha.

Un primer análisis sobre los datos de cobertura y financiación ilustra la gran diferencia existente en el nivel de los recursos financieros disponibles por cada uno de los programas<sup>258</sup>. En función de estos datos, se puede decir que el programa de mayor alcance es el Programa del País Vasco no sólo porque su cobertura de la población (en 1995 acogió al 2,55% de los hogares) y su volumen de gasto son superiores sino porque su porcentaje de esfuerzo financiero es claramente superior, 1,24% en 1995. En el otro extremo se sitúa Castilla-La Mancha, tanto en porcentaje de hogares beneficiarios, 0,39% en 1995, como en el esfuerzo presupuestario de la Comunidad Autónoma en este Programa, 0,18%. La cobertura de la población es ligeramente superior en Madrid (0,49% de hogares frente un 0,42% en Cataluña), y también el esfuerzo presupuestario madrileño es mayor que el catalán (0,9% del gasto público total madrileño frente a un 0,23% del gasto público en Cataluña), a pesar de que el volumen del presupuesto catalán es mayor (véase Cuadro 4.2.).

El ámbito de gestión de estos programas son los Sistemas de servicios sociales. Los centros de atención primaria municipales son los encargados de la recepción y seguimiento de los usuarios, mientras que la resolución y la supervisión están en manos de los servicios sociales autonómicos, o como en caso vasco de las Diputaciones forales. La gestión catalana

---

<sup>258</sup> Los datos de 1995 y 1996 no son equiparables. Los datos de 1995 hacen referencia al conjunto de actividades financiadas en el Programa, y los de 1996 incluyen únicamente los de la prestación económica periódica.

es la más centralizada en la administración autonómica puesto que las Delegaciones Territoriales de la Generalitat pueden revisar la orientación de la intervención social y mantienen contacto directo con el usuario en el momento de la firma del Convenio de Inserción.

La ausencia de un funcionamiento interno uniforme es un rasgo común a todos estos programas, algo que se puede considerar consecuencia de la descentralización que los caracteriza. La puesta en marcha de cualquiera de los programas de rentas mínimas en sus respectivos ámbitos ha sido sumamente heterogénea. Esto conlleva diferentes aplicaciones del mismo, según los criterios de funcionamiento municipales, del equipo de profesionales del centro de servicios sociales o del trabajador social y de los recursos de los que disponga el territorio en el que se implanta.

Los textos que regulan los programas manifiestan una orientación hacia la exclusión social, y concretamente, hacia los colectivos más desfavorecidos y marginales, salvo en el caso del País Vasco. En Castilla-La Mancha se dice que la exclusión está definida por una situación objetiva y una serie de condiciones subjetivas. Se habla de condiciones similares a las propuestas en la tesis de la 'cultura de la pobreza' como son la pasividad o la falta de autoestima. Pero éste no es un rasgo exclusivo del contexto castellano-manchego, ya que también se hace referencia a ellas en los discursos de los profesionales entrevistados en las otras Comunidades Autónomas, para referirse a los usuarios. En Madrid el Programa está destinado a los excluidos y se plantea que el acceso de los colectivos 'normalizados' es inadecuado. En Cataluña, la atención se inició orientada a los sectores más marginados, pero con el tiempo el Programa se ha abierto a otras situaciones más 'normalizadas'. En la actualidad se plantea la adaptación y creación de circuitos diferentes para los diversos tipos de usuarios. El Programa del País Vasco se diferencia en su orientación ya que se dirige a las situaciones de pobreza en general, de manera especial a las situaciones ligadas al declive industrial y a impedir que esta población que se enfrenta a nuevas necesidades caiga en la marginación social.

Los cuatro programas plantean que la intervención social que desarrollan va más allá de la prestación económica y persiguen la participación, la autonomía y la independencia de los usuarios, lo que equivale a la consecución de su inserción social. Sin embargo, la inserción social es un objetivo escasamente operacionalizado. Por lo general, el planteamiento subyacente mantiene la inserción laboral como el elemento jerárquicamente superior, como su última meta. Tanto en la documentación como en los discursos de los profesionales, se subraya la importancia de evitar la formación de una clase pasiva y de controlar la cronificación. Todos ellos son programas residuales, no son alternativos a la participación laboral ni al resto de sistemas de protección social, lo que constituye su principal fuente de legitimación.

A pesar de este común interés en la inserción social, los programas difieren en la forma y el protagonismo que ésta tiene en su organización y funcionamiento. El Programa de Castilla-La Mancha podría considerarse un programa de rentas mínimas de inserción laboral ya que el Programa de Proyectos de Inserción es el que tiene mayor peso, mientras que en el Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) es residual, está más penalizado y los profesionales

evitan su uso en lo posible. En el otro extremo se encontraría el Plan de Pobreza del País Vasco, en el que el eje central está ocupado por las prestaciones económicas que tienen un carácter de cuasi-derecho, por lo que se puede considerar básicamente como programa de renta mínima. En posiciones intermedias se encuentran los programas madrileño y catalán en los que las contraprestaciones o actividades de inserción tienen un papel central, cuyo incumplimiento puede ser objeto de extinción de la prestación económica.

La forma de acceso a cualquiera de estos Programas es la solicitud de la prestación periódica, cuya resolución positiva significa también el acceso a un proceso de intervención dirigido a la inserción social. La única excepción es el caso de Castilla-La Mancha, comunidad en la que hay dos caminos alternativos de entrada, la prestación periódica o los Proyectos de Integración. En todos los casos los requisitos son bastante similares, están destinados a unidades familiares (incluyendo hogares unipersonales), los solicitantes deben tener entre 25 y 64 años, residir en el lugar correspondiente, con una cierta antigüedad en dicha residencia y, sobre todo, disponer de unos ingresos inferiores al baremo de la prestación. Se asientan sobre la misma contradicción que se ha señalado para el caso madrileño, dan acceso a personas en situación de necesidad económica a pesar de su orientación hacia personas y familias en situación de exclusión.

La prestación va dirigida a una población en edad activa y con vida independiente, que carece de otro tipo de protección. El funcionamiento de los programas ha evidenciado cuáles son los grupos potenciales de la intervención que quedan 'excluidos' de los dispositivos. Las Comunidades Autónomas han arbitrado fórmulas diferentes a través de las cuales adaptar sus normativas a estos grupos que no acceden. Una situación que se ha tratado de adaptar es la de mujeres con cargas familiares no compartidas y que viven (o vuelven) con su familia de origen (madres solteras, mujeres separadas). También se contemplan en algunos casos la de aquellas personas que superan los 65 años y no han accedido aún a la Pensión no Contributiva. En el País Vasco, comienza a plantearse la posibilidad de incorporación de los jóvenes entre los 18 y los 25 años, si se considera que pueden emanciparse de sus familias. En Cataluña, los menores de 25 años que provienen de una institución de tutela, pueden asimismo percibir la renta mínima de inserción. En Madrid, se ha abierto el acceso a la población extranjera y los menores de 25 años pueden incorporarse si participan en un Proyecto de Integración.

El baremo en Castilla-La Mancha se establece en función del Salario Mínimo Interprofesional, mientras que en el resto de Programas no parece tomar una referencia clara, aunque se reconoce que se mantiene en un nivel similar al de las pensiones no contributivas. Como indicador que permite comparar la cuantía de la prestación se puede tomar la cantidad máxima a la que puede acceder un hogar compuesto por una sola persona y que oscila entre las 39.365 ptas. de Madrid y las 44.500 ptas. de Castilla-La Mancha. Sin embargo, el volumen de las prestaciones en el País Vasco es superior porque las cuantías por miembro familiar añadido son mayores.

En todos los programas, la prestación tiene un carácter residual y complementario, es decir que siempre se concede una vez se hayan agotado todas las posibles vías de consecución de ingresos. Se asegura a las personas que cumplen los requisitos para ello la cuantía



correspondiente a la diferencia hasta cubrir la cantidad que les corresponde con arreglo al baremo. La excepción en este sentido es el caso castellano-manchego donde los pensionistas, aunque tengan pensiones inferiores, no tienen derecho a la prestación.

La duración de la prestaciones es otro de los indicadores de las diferencias reales entre los programas, y pone de manifiesto sus diferentes grados de flexibilidad. Mientras que la duración de la prestación catalana, madrileña y vasca es ilimitada en tanto persistan las condiciones y se cumplan los compromisos, la castellano-manchega tiene una duración máxima de 6 meses con una interrupción de tres (salvo si se participa en cursos de formación), hasta un máximo de 24 meses. Lo mismo sucede con los contratos de los Proyectos de Integración cuyo límite temporal máximo son 6 meses. La renovación en el caso madrileño es semestral; la del vasco y el catalán es anual. En el caso vasco, se prorroga la prestación durante tres meses si llegado el plazo de la solicitud de renovación no se ha cumplido el trámite administrativo para ello. Todos los programas contemplan la posibilidad de suspensión temporal en el caso de que los ingresos superen temporalmente el baremo, aunque en Madrid esta posibilidad no puede ser superior a los tres meses (en caso de que se supere este espacio temporal, la prestación se extingue). Estas suspensiones tienen una importancia crucial, ya que gracias a ellas se evita el trámite burocrático para la reincorporación.

En todos los programas, son los profesionales de los servicios sociales quienes han de desarrollar el diagnóstico y el diseño de la intervención social. En Cataluña y Castilla-La Mancha este Plan se ha de presentar en el momento de hacer la solicitud. En Cataluña, el Plan Individual de Inserción es, programáticamente, el eje central del programa pues constituye la herramienta que establece la unión de todos los elementos que componen el Programa (el programa catalán determina de forma muy precisa los diferentes recursos y etapas).

Con posterioridad a la aceptación de la solicitud, todos los programas establecen la obligatoriedad de la firma de un documento (contrato, acuerdo o convenio de inserción o integración) en el que se especifican las contraprestaciones que el usuario ha de cumplir. El contenido del acuerdo ha de negociarse, en la medida de lo posible, con el usuario. Su contenido suele ser muy generalista. A menudo, los objetivos son a corto plazo y las actividades que se proponen están en función de los recursos disponibles. Se reconoce que, por lo general, esta negociación es muy limitada, puesto que se percibe que para los usuarios no es sino un requisito más para obtener los ingresos (o conseguir un contrato de trabajo en el caso de Castilla-La Mancha), pero no se les dota de capacidad real de negociación y se asume, de forma realista, que existe una relación de poder entre el profesional y el usuario.

En términos generales, las líneas de intervención tienen como meta ideal el acceso al mercado de trabajo o del empleo. Se considera que la tarea del trabajador social es la de apoyar y acompañar procesos de inserción social orientados hacia esa meta. El recorrido prototípico estaría formado por una primera etapa de organización personal (tratamientos y actividades de apoyo psicosocial) al que le seguiría una etapa formativa (educación básica y formación ocupacional) y una etapa final de orientación laboral. Así, la intervención en el caso catalán orienta al usuario hacia uno o varios de estos tres programas: Apoyo Psicosocial, Formación de Adultos o Empleo, que están gestionados por diferentes entidades

administrativas. En Madrid, aunque no hay una planificación de los recursos en diferentes etapas o niveles, el planteamiento es similar y se orienta a la realización de las actividades más adecuadas en función de la situación familiar. En el País Vasco, la intervención está más diluida y depende, en mayor medida, de los recursos desarrollados por los Ayuntamientos y las entidades sin ánimo de lucro. Por lo general los recursos a los que se deriva a los usuarios del IMI vasco son básicamente de formación sociolaboral. El caso castellano-manchego es diferente en tanto en cuanto la solicitud da acceso a dos caminos alternativos, la prestación periódica o el programa de inserción, con requisitos prácticamente similares pero que pueden también ser consecutivos.

Merece la pena hacer una consideración específica sobre la valoración que se hace de la dedicación a actividades de economía sumergida de los usuarios de los cuatro programas. La organización de los programas no considera la economía sumergida como una forma de acercamiento a la actividad laboral y tiene dificultades para introducirla en su funcionamiento cotidiano. Inicialmente, los profesionales consideran que es algo que se debe erradicar, controlar y fiscalizar por razones de justicia redistributiva y por problemas de legitimación. Sin embargo, admiten que es difícil su conocimiento y medida, y que es una manera para los usuarios de satisfacer sus necesidades básicas dadas las bajas cuantías de las prestaciones. En el trabajo social cotidiano se toleran este tipo de actividades en función del volumen de ingresos que se suponga que obtienen y de la marcha de la intervención social.

El trabajador social constituye un eje importante del proceso en todos los programas de rentas mínimas investigados. Su papel integrado en los servicios sociales se considera central. Los trabajadores sociales, a pesar de valorar positivamente las aportaciones de este tipo de programas, manifiestan malestar por el exceso de trabajo que éstos han supuesto (en especial de tipo burocrático) lo que les impide desarrollar el trabajo que como profesionales de la inserción social les corresponde. El largo proceso de gestión, en el que hay que manejar gran cantidad de documentos incide en que los trabajadores sociales sean vistos como distribuidores de recursos, lo que ha su vez genera rechazo entre éstos hacia el programa. Lo mismo sucede con las funciones de control que parecen ir asociadas al programa. En algunas Comunidades Autónomas, se ponen de relieve el malestar que les ha producido no haber sido consultados en los momentos de elaboración de los programas. En todos los casos, los profesionales del trabajo social consideran que se les había prometido un programa que les permitiría desarrollar el trabajo social conforme a unos criterios modernos, pero la forma de organizarlo les impide llevar a cabo su tarea.

Cuando se solicita la descripción del colectivo de usuarios, la primera referencia de los profesionales es su heterogeneidad. De forma más precisa se distinguen dos tipos de usuarios, como en el caso madrileño, los 'normalizados' (nueva población en los servicios sociales) y los marginados o excluidos (los clientes tradicionales de los servicios sociales). En todos los casos se reconoce la existencia de un tercer grupo de difícil inserción en el mundo laboral, que se encuentran en el programa como consecuencia de carecer de recursos económicos pero en los que la salida del programa se producirá cuando consigan otra prestación. Salvo en el caso de Castilla-La Mancha, donde no se dispone de datos sobre los usuarios en función de sus tipos, todos los programas atienden a colectivos similares. Por una parte se distinguen las

personas con cargas familiares no compartidas (en su mayoría mujeres separadas y madres solteras) y las familias en situación de desempleo. Las familias en desempleo son el colectivo que representa a los 'nuevos' o los 'normalizados' y que, se percibe está ampliándose progresivamente en los programas. Los factores que ocasionan este crecimiento son el aumento del desempleo y el recorte de las prestaciones sociales. Sin embargo también hay otros factores que contribuyen a este incremento, como por ejemplo el hecho de que los colectivos más marginados ya fueron captados en las primeras fases de los programas y la extensión de los servicios sociales hace que se alcance a nuevos colectivos que con anterioridad no accedían. Existe otro colectivo cuya importancia es creciente. Son las personas que viven solas, sobre todo en el centro de las ciudades y que engloba situaciones muy diferentes sobre todo en relación con el régimen de tenencia de la vivienda. También se encontrarían familias que tradicionalmente han sido atendidas por los servicios sociales como familias multiproblemáticas, minorías étnicas o personas con problemas de salud.

En estos programas de rentas mínimas, la prestación económica periódica, concebida como última red de protección social, está complementada por otras prestaciones. En Castilla-La Mancha y País Vasco, éstas se denominan Ayudas de Emergencia Social y se contemplan dentro del Programa. En Cataluña, el Programa considera el uso de prestaciones económicas de carácter puntual de los servicios sociales, de financiación municipal. En Madrid, no se ha puesto en marcha los Complementos por Necesidades de Integración del Programa, pero en algunos municipios se dispone también de Ayudas de Emergencia Social a las que se recurre con frecuencia. Todas ellas constituyen ayudas finalistas no periódicas de gestión municipal, discrecionales y flexibles, que se emplean de forma complementaria a la prestación periódica. Su funcionamiento y alcance es, por lo mismo, muy diverso. Este uso sirve tanto como ayuda complementaria a la prestación periódica, como puente entre un periodo de prestación y otro, como ayuda a quienes no reúnen los requisitos, como vía para evitar el acceso a la prestación periódica en situaciones de necesidad puntual o como ayuda mientras se espera la concesión de la prestación. En el País Vasco estos complementos se están dedicando sobre todo al pago de vivienda y en algunos sitios se ha transformado prácticamente en una prestación periódica con este fin. Junto a estas ayudas hay, también, otras de carácter municipal y sobre todo de entidades privadas, como Cáritas, que están supliendo gran parte de las necesidades no cubiertas por los programas de rentas mínimas y los periodos de suspensión o interrupción de las prestaciones (como por ejemplo, es el caso de Castilla-La Mancha).

Por último hay que subrayar que existen proyectos de inserción en todos los programas. La forma en que aparecen en los esquemas de los programas y su financiación es diversa. En Madrid se financian anualmente una serie de proyectos a entidades públicas y sin ánimo de lucro, cuyo contenido puede hacer referencia a cualquiera de las actividades de los itinerarios de integración. En el Programa catalán es el Departamento de Trabajo del gobierno de la Generalitat el que financia a una serie de entidades colaboradoras que desarrollan estas tareas principalmente orientadas a la formación y a la orientación laboral. El Plan de Pobreza del País Vasco no incluye proyectos, que formarían parte del indeterminado tercer nivel, aunque se están financiando mediante subvenciones tanto de la Dirección de Bienestar Social de Gobierno Vasco, como de otras Direcciones o Departamentos, de las Diputaciones Forales

y de los Ayuntamientos, a entidades sin ánimo de lucro para que los lleven a cabo (algunos Ayuntamientos también lo están haciendo con financiación propia). En Castilla-La Mancha se ha desarrollado toda una serie de modalidades de proyectos tanto de entidades municipales (en su gran mayoría) como de entidades sin ánimo de lucro orientadas a contratar a personas en situación de exclusión, en lo que se puede considerar como un programa de empleo social protegido (formación socio-laboral, utilidad pública y empresas de inserción).

Para concluir, baste señalar nuevamente cómo en los diferentes programas de rentas mínimas que se han analizado se han podido detectar dinámicas muy similares aunque con criterios y acentos diferenciados.

## Conclusiones

La aparición y el desarrollo de los programas autonómicos de rentas mínimas de inserción implantados desde finales de los años ochenta por las Comunidades Autónomas han sido el objeto de análisis de esta tesis doctoral. El objetivo de dichas políticas sociales es luchar contra la pobreza, y constituyen el dispositivo último de la última red de protección del estado del bienestar español. Su provisión se realiza desde los sistemas autonómicos de servicios sociales y su denominador común es proporcionar un conjunto de prestaciones para familias en situación de necesidad garantizando a quienes la acrediten un ingreso mínimo. Su orientación trata de favorecer la integración social de sus perceptores.

Estos programas autonómicos se inscriben dentro del marco de las políticas de prestaciones públicas mínimas implantadas en España desde mediados de los años ochenta. Plantean un doble derecho que conecta la renta y la inserción. Sin embargo, la conexión entre ambos es en algunos casos más aparente que real. Han surgido en un contexto de crisis o transformación de las estructuras de los estados del bienestar, que habían sido hegemónicas en las democracias avanzadas tras la Segunda Guerra Mundial. En cierta forma, estos programas de rentas mínimas de inserción se pueden considerar como actuaciones públicas de redimensionamiento para la supervivencia de estas estructuras del bienestar.

Esta última etapa de remodelación de los estados del bienestar ha coincidido con el incremento del interés por los mismos como objeto de atención de las ciencias sociales y como centro de producción científica con una orientación no sólo explicativa sino también prescriptiva. Resulta difícil, sin embargo, encontrar una delimitación del estado del bienestar como objeto de estudio. Los puntos principales del debate se refieren a cuáles son sus políticas, cómo son sus efectos y quiénes son sus principales impulsores y beneficiarios. Como consecuencia, no hay acuerdo sobre el momento histórico y la forma en que los estados pasan a ser estados de bienestar.

Se pueden señalar al menos dos motivos para esta falta de acuerdo. El primero de ellos es la diversidad de los propios estados del bienestar. No hay un estado del bienestar sino múltiples manifestaciones e institucionalizaciones. La sociología comparativa de los estados de bienestar se ha dedicado a la tarea de dar cuenta de la pluralidad de factores que entran en juego y los diferentes itinerarios posibles, integrando en sus análisis hipótesis e interpretaciones de índole diversa. Una línea de investigación en este sentido ha sido el estudio de los diferentes casos agrupándolos en tipos o modelos de institucionalización de políticas sociales de características y consecuencias sociales similares. En esta línea, el trabajo de G.Esping-Andersen, que distingue tres regímenes o mundos del bienestar, ha tenido un significativo impacto. Otra perspectiva es la que incide en la particularidad de los desarrollos históricos de los estados de bienestar, por lo que carece de sentido elaborar tipologías. Así, únicamente tendría sentido hablar de rasgos similares tanto en sus recorridos como en los intereses sociales en los que se han fundado, en la línea de propuestas de P.Baldwin.

El segundo motivo que explicaría esta diversidad en las definiciones es el fuerte carácter normativo desde el que se plantea el estudio. Las opciones normativas (en esta tesis

clasificadas en individualistas, social-reformistas, de economía política neomarxista y de reformismo crítico) han teñido la conceptualización del fenómeno, incorporando o adelantando opciones políticas como modelos superiores de estados del bienestar o como ofertas de 'salida' de la crisis, dirigiendo los focos de interés hacia diferentes vertientes e impidiendo hablar en los mismos términos. Esta normatividad, inevitablemente presente en el análisis social pero particularmente acentuada en esta materia, ha estado orientada a la defensa o el ataque del estado del bienestar o de alguna de sus variantes, y ha definido de forma conjunta las posiciones políticas y teóricas.

De entre estas visiones, se ha optado por analizar la línea de investigación socialdemócrata o social-reformista sobre el estado del bienestar. La razón para ello ha sido su protagonismo en la interpretación del fenómeno desde la Segunda Guerra Mundial, en la que sus partidarios han conjugado la defensa de estados de bienestar universalistas con la producción teórica e investigadora. La concepción del estado del bienestar está basada en su orientación hacia una redistribución igualitaria y solidaria de la riqueza. El origen de los estados del bienestar se atribuye a conquistas sociales conseguidas por la movilización social, en especial de los trabajadores, en defensa de sus intereses, compensando la desigualdad generada en el mercado. Las políticas sociales se conciben en términos positivos como derechos o recursos, no como instrumentos de control social o resultados del altruismo. G. Esping-Andersen ha recogido anteriores propuestas de autores como T.H. Marshall y R. Titmuss y los ha aplicado en sus trabajos de sociología comparativa llevando a cabo una interpretación social de los procesos que dieron lugar a los estados del bienestar. P. Baldwin ha señalado la limitación de considerar a la clase trabajadora y sus organizaciones como los motores de las reformas solidarias, ampliando el protagonismo hacia otros grupos sociales que denomina categorías de riesgo.

El cuerpo central del estudio socialdemócrata de los estados del bienestar ha estado dedicado a los problemas de desigualdad, al estudio del éxito de las reformas solidarias universalistas y al estudio de sus programas centrales, como los sistemas de pensiones. La asunción socialdemócrata posterior a la Segunda Guerra Mundial de que las políticas universalistas solucionarían el problema de la pobreza, dejaba a las políticas asistenciales un papel residual con tendencia a desaparecer. Esto ha representado una limitación a la hora de ofrecer explicaciones sobre las políticas de lucha contra la pobreza (que no son universales ni centrales en los estados del bienestar) que han cobrado protagonismo en los años ochenta y noventa. Para estas interpretaciones sociales del origen y desarrollo de los estados del bienestar resulta difícil explicar el creciente protagonismo de políticas dirigidas a sectores sociales que carecen de recursos de poder para la defensa de sus intereses: los colectivos en situación de pobreza se definen precisamente por su privación de recursos económicos, políticos o culturales.

En esta tesis se ha propuesto interpretar las políticas de lucha contra la pobreza en los estados del bienestar como un resultado de la actividad de mediación social de diversos actores. Según esta perspectiva, los impulsores de estas políticas y programas no serían únicamente los beneficiados por ellas, como se puede deducir de las interpretaciones socialdemócratas. En este sentido, las explicaciones del origen de las políticas de pobreza

como resultado (directo o indirecto) de la movilización social de ciertos grupos sociales en defensa de sus intereses (entendidos bien como beneficios o como supresión de conflictos) son insuficientes. Esta apuesta por la mediación parecería implicar una actuación de tipo altruista, opuesta a un egoísmo de defensa de los propios intereses. Sin embargo, se trata de una postura que supera esta polarización. La mediación produce también otros beneficios para los mediadores, tanto en cuanto a beneficios directos como a otros que se extraen del propio juego político. Cabe considerar en términos generales que se trata de una actividad de intercesión para ofrecer soluciones a un problema que afecta a una parte de la población, por la que los mediadores obtienen otro tipo de beneficios. La pobreza es políticamente rentable en aquellas sociedades que la consideran como una problema social que precisa de una intervención para solucionarlo.

Una segunda propuesta de esta tesis ha sido considerar las concepciones de pobreza utilizadas en estos procesos de elaboración de políticas sociales como una 'narración causal' de un problema social, en lugar de una definición de tipo técnico al que haya que ofrecer alternativas o soluciones. Con esto se quiere subrayar que se trata de un conjunto de concepciones diversas sobre los orígenes de la pobreza. Parten del presupuesto de que se trata de un problema resoluble o evitable mediante la intervención individual o colectiva. Estas concepciones de pobreza contienen valoraciones de índole moral, a partir de las cuales se establecen criterios para calificar una situación como problemática e injusta, señalar cuáles son sus causas (desde las explicaciones individuales a las estructurales) y hacer propuestas para su superación. Las narraciones causales contienen visiones de lo que supone una distribución social justa e incluyen especificaciones sobre cómo debe ser la intervención para lograrla. Estos criterios aportan además una guía interpretativa para la división entre aquellos que se consideran merecedores de ayuda y aquellos que no lo son.

Los conglomerados de concepciones-interpretaciones-soluciones que se han denominado historias o narraciones causales se organizan bajo la presión de los grupos o actores sociales que participan en los conflictos socio-políticos. Los contextos sociales son el marco en el que se producen las diferentes realidades de la pobreza, a la vez que el ámbito en el que se elaboran las formas en las que se conciben y se explican. Las nuevas propuestas responden a nuevos planteamientos ideológicos e intereses de los actores que participan en los conflictos sociales, pero también al poso histórico, cultural e institucional.

Así, a lo largo de la historia, además de sus formas y volúmenes, se han modificado las propias concepciones sociales de la pobreza. El cambio conceptual fundamental se produjo en la Baja Edad Media cuando pasó a ser un problema social, abandonando la tradicional concepción cristiana. Se introdujeron mecanismos de selección y control de las ayudas con la preocupación de distinguir entre pobres dignos y pobres indignos. Posteriormente, en el siglo XVI, aparecieron nuevos planteamientos sobre la pobreza, centrados en la 'ética del trabajo'. En el siglo XIX, la cuestión se centró en el mantenimiento de los incentivos laborales, reforzando concepciones de índole individualista de la pobreza.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la pobreza pasó a ser considerada en buena parte de las modernas democracias avanzadas como un problema residual que desaparecería con el desarrollo de un estado del bienestar universalista y solidario. La seguridad de un salario y la

pertenencia a una familia fueron las principales vías de acceso a la protección social para gran parte de los ciudadanos. En los años ochenta, tras la reestructuración de los estados del bienestar, la pobreza ha reaparecido como problema social en las sociedades europeas. Su conceptualización se relaciona con la crisis industrial y con los cambios en las familias y en los sistemas de protección. En las dos últimas décadas, se ha llegado a un consenso en torno a una visión relativa de la pobreza, como una situación de desventaja en un contexto social e institucional que va más allá de la insuficiencia de recursos o de la satisfacción de necesidades.

El término exclusión social ha surgido como una renovación de las concepciones de pobreza que pretende ir más allá de su consideración unidimensional y absoluta. Trata de dar cuenta del carácter multidimensional y relativo del fenómeno y de su carácter dinámico. Esta nueva concepción plantea que se trata de un fenómeno multifacético, relacionado con la carencia no sólo de una serie de recursos sino también de la capacidad de control sobre las circunstancias de la propia vida, cuya consecuencia es la exclusión de los circuitos normales de una sociedad. Esta idea se ha empleado en distintos ámbitos de la pugna política por actores sociales en sus estrategias por conseguir legitimación política y social. Su uso comenzó en el ámbito político francés de donde pasó a ser una expresión manejada en los trabajos de la Comisión Europea relativos a la política social y de aquí a través de políticos, expertos y técnicos ligados a las redes europeas se transfirió el término a la jerga del bienestar de los diversos estados miembros. Por otra parte, una serie de nuevos actores (desde comunidades autónomas hasta organizaciones altruistas) enfrentados al protagonismo estatal en la protección social, lo emplean también en una estrategia de legitimación de su actuación presentándolo como un problema pendiente de resolución.

El concepto de exclusión social, no obstante, es un concepto ambiguo y, según los ámbitos en los que se emplea tiene sentidos diferentes. Se pueden señalar dos grandes tipos de concepciones:

- El primer tipo hace referencia a un amplio colectivo de personas cuya situación se caracteriza por la ausencia de participación social y la falta de acceso a un conjunto de recursos y derechos sociales. Es el empleado por la propia Comunidad Europea. Según esta perspectiva, la pobreza es un problema de alcance más reducido que la exclusión.
- El segundo se refiere a una situación de precariedad, el último paso en un itinerario de ruptura social. Se ha empleado sobre todo en el ámbito de la asistencia social a nivel estatal, regional o local. Posee un sentido mucho más restringido porque se vincula al último eslabón de un proceso de desafiliación social, económica y relacional.

Las respuestas a los problemas de pobreza y exclusión social están vinculadas los sistemas de protección social en las que se producen. En el caso español, el estado del bienestar mantiene características comunes con otros países del Sur de Europa (Grecia, España, Italia y Portugal). España comparte con sus vecinos mediterráneos un sistema de protección social incompleto, dualizado y fragmentado apoyado en estructuras clientelistas, una débil sociedad civil y un familismo ambivalente. El sistema español de garantía de



ingresos está dividido entre los sistemas de seguros sociales (originariamente dirigidos al sector formal y estable del sector productivo) y la tradición benéfica de atención a los pobres, posteriormente evolucionada hacia la asistencia social.

El estado del bienestar español comparte con otros países del Sur de Europa la inexistencia hasta fechas recientes de una red última de protección social frente a la pobreza, es decir, de un sistema unitario de garantía de ingresos mínimos. La protección asistencial se ha mantenido con recursos muy limitados distribuidos discrecionalmente en un nivel residual y fragmentada en distintas instituciones y niveles administrativos. Ha permanecido estancada en esquemas de tipo benéfico hasta mediados de siglo XX cuando ha comenzado a evolucionar hacia concepciones modernas de asistencia social.

En la década de los ochenta, las administraciones públicas han impulsado el desarrollo tanto de los sistemas de prestaciones asistenciales como de los sistemas de servicios sociales. Se puede diferenciar dos etapas en este desarrollo.

- La primera de ellas, 1978-1987, consistió en el establecimiento de sistemas autonómicos de servicios sociales. Esta institucionalización estuvo protagonizada por la actuación de los Gobiernos autonómicos a través de la elaboración de leyes de servicios sociales que tenían principios universalistas y de atención a todos los colectivos, con una clara intención innovadora.
- La segunda etapa (1988-1996) se caracteriza por la implantación de programas de asistencia social (pensiones no contributivas y rentas mínimas de inserción) y por la consolidación del reparto entre las diferentes administraciones de las responsabilidades sobre los servicios sociales (Plan Concertado y transferencias del INSERSO).

Las Comunidades Autónomas han protagonizado el empuje de este proceso. En razón de su competencia constitucional exclusiva en materia de asistencia social, incorporaron diferentes responsabilidades y legislaron leyes de servicios sociales. Tras cierta resistencia inicial a ceder este espacio, el Gobierno central ha optado por un papel subsidiario y de ordenación mediante planes generales.

La extensión de los servicios sociales y de la asistencia social (términos que permanecen insuficientemente definidos) ha resultado en una fragmentación entre el nivel contributivo, que se sitúa en la Seguridad Social (Administración central), y la asistencia social, que lo hace en los sistemas autonómicos de servicios sociales. Los sistemas de servicios sociales han ido incorporando la gestión (en diferentes grados) de prestaciones de asistencia social (sin conexión entre ellas), a la vez que se han guiado por sus criterios universalistas originales.

Las políticas de rentas mínimas de inserción se implantaron en este segundo periodo de expansión de los programas de asistencia social y su impulso fue protagonizado por los Gobiernos Autonómicos. En este trabajo de tesis, se han analizado dos aspectos de estos programas. En primer lugar, se ha estudiado cómo se llevó a cabo su implantación hasta el momento de su puesta en marcha, para, en segundo lugar, centrarse en las dinámicas sociales vinculadas a su funcionamiento. Para el primero de estos objetivos se ha abordado inicialmente la descripción y análisis de los rasgos más sobresalientes del conjunto y,

después, se ha estudiado la peculiaridad y unidad de estos procesos autonómicos, profundizando en sus detalles.

El debate y puesta en marcha de un programa de renta mínima en la Comunidad Autónoma Vasca en 1988 marcó el inicio de un proceso de imitación de las demás Comunidades Autónomas. De esta forma, a finales de 1990, todas las Comunidades Autónomas, salvo las Islas Baleares, habían adquirido algún tipo de compromiso de implantación de un programa similar. Se ha observado que en la mayoría de los casos, los principales impulsores de estos procesos fueron los propios Gobiernos Autonómicos, tanto a través de la actuación de sus responsables políticos como la de sus técnicos. En otros, ante la falta de iniciativa gubernamental, los partidos de la oposición presionaron a favor de estos programas en los Parlamentos autonómicos. Por último, el tercer elemento impulsor que se puede señalar fue la negociación de los sindicatos mayoritarios con los Gobiernos Autonómicos de una propuesta unitaria (Propuesta Sindical Prioritaria) que incluía entre sus reivindicaciones los programas de salario social.

En cualquier caso, cabe reiterar que los Gobiernos Autonómicos mantuvieron un papel protagonista en estos procesos a través de actuaciones desarrolladas en un ámbito en el que estos gobiernos disponían de capacidad competencial de actuación, aunque no existía una demanda ciudadana claramente formulada. Además, los programas de rentas mínimas son programas de alta rentabilidad política debido a su limitado coste y a que cuentan con un amplio acuerdo social. Con esta actuación, los Gobiernos Autonómicos obtuvieron legitimación política y protagonismo institucional en el cierre del sistema de protección social, además de ampliar sus espacios de actuación en política social.

El Ministerio de Asuntos Sociales mostró reticencias hacia estos programas, aunque su postura se limitó a su censura y no impidió su puesta en marcha. Las críticas ministeriales se refirieron, por una parte, a la insolidaridad territorial que podrían suponer estos programas ya que las Comunidades con recursos podían desarrollar programas más generosos que aquellas que contaban con recursos más limitados. Por otra, subrayaban que los programas que proporcionan una renta económica no vinculada al empleo son ineficaces para solucionar los problemas de pobreza y pueden dar lugar a efectos perversos como la creación de dependencia o desincentivos laborales.

En cuanto a las posturas de los partidos políticos, no se pueden identificar opciones consistentes de acuerdo con líneas o estrategias ideológicas. Las preferencias que mostraron se describen mejor en función del lugar que los partidos ocupaban en los diferentes contextos sociopolíticos (en el gobierno o en la oposición o su relación con otros niveles gubernamentales). Así, por ejemplo en el País Vasco el Gobierno que lo impulsó estaba formado por el PNV y el PSE-PSOE. Otro caso es el del Gobierno de la Comunidad de Madrid ocupado por la FSM-PSOE, que desde el Gobierno Central se oponía a la medida. Es decir, se ha observado que los intereses de los partidos políticos, como los de otros actores, estaban conformados en función de los ámbitos en los que se planteaban.

Los sindicatos, por otra parte, apoyaron de forma significativo la implantación de estos programas de rentas mínimas. Su influjo se dejó notar en la expansión del programa a todas las Comunidades Autónomas (en especial a aquellas en las que no se había planteado) y en su

aplicación efectiva (accediendo a los órganos de control y seguimiento de los programas). Es conveniente matizar la consideración del protagonismo alegado por los sindicatos. En realidad su incidencia fue diferente en función de que los Gobiernos Autonómicos hubiesen discutido, se hubiesen comprometido o hubiesen elaborado algún documento al respecto.

El principal papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales, en especial el de Cáritas, fue el de demandantes ante las Administraciones públicas y el de difusoras de las características de estos programas entre los diferentes actores, colectivos e instituciones a lo largo de estos procesos de implantación. En cualquier caso, no se puede señalar que su protagonismo a nivel autonómico haya sido significativo (salvo en algunas Comunidades Autónomas como Cataluña) donde participaron bien en la elaboración, bien en la gestión o en el seguimiento y control de los programas.

Por último, el papel de los expertos y técnicos fue significativo en los momentos de elaboración de los programas, ya que fueron los que aportaron sus diseños y contenidos definitivos. A menudo su trabajo se basaba en la transmisión de conocimientos y conceptos manejados en otros ámbitos, como el europeo o el de otras Comunidades Autónomas. En cuanto a los técnicos de los servicios sociales, en especial los de las Administraciones Locales, tuvieron escaso acceso a la implantación de los programas, hasta el momento de su puesta en marcha.

En estos procesos de implantación de los programas de rentas mínimas, no se movilizaron representantes de las categorías sociales que se verían directamente beneficiadas por ellos. La actividad de los actores que sí participaron se puede interpretar como una mediación social en favor de los grupos en situación de pobreza y exclusión. Se ha comprobado, sin embargo, que, a través de su participación, sí obtuvieron otro tipo de beneficios como legitimación, protagonismo, incorporación de espacios de acción o decisión.

Dada la diversidad de los procesos se han seleccionado dos casos que han alcanzado un desarrollo importante y continuidad en sus programas, además de que sus procesos de implantación están bien documentados: País Vasco y Madrid. Se trata de dos programas que presentan además diferencias significativas en cuanto a los itinerarios que ha seguido su implantación. Por una parte, el Plan de Lucha contra la Pobreza del País Vasco fue el programa pionero, impulsado por un acuerdo político cuya preocupación principal era la nueva pobreza. Por otra, el Programa de Ingreso Madrileño de Integración fue el primer programa impulsado por un gobierno autonómico socialista apoyado por los sindicatos en donde el problema a resolver era la pobreza extrema identificada como exclusión social.

En el País Vasco el proceso comenzó con una investigación sobre la pobreza realizada en 1986 por el propio Gobierno Vasco y destinada a definir y delimitar el problema. Sus resultados, que fueron interpretados como el resultado del declive industrial, fueron discutidos en el Parlamento Vasco en donde todos los partidos aprobaron una propuesta que instaba al Gobierno Vasco a intervenir al respecto. Este proceso parlamentario dio lugar a un clima de exigencia entre los grupos políticos y a una identificación positiva de la lucha contra la pobreza. En 1988, el Gobierno Vasco, ocupado por una coalición de nacionalistas y socialistas, hizo pública su decisión de crear un plan para la lucha contra la pobreza que incluyese una prestación económica periódica (salario social). Este plan se iba a financiar con

excedentes recaudatorios y se iba a añadir a otras intervenciones orientadas al desarrollo económico del País Vasco. El Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno asumió su puesta en marcha e intentó a través de él tomar parte en la planificación de los servicios sociales. Sin embargo, el Gobierno Vasco tuvo que acordar su implantación mediante el Programa con las Diputaciones Forales. Éstas disponían de las competencias en materia de servicios sociales. Se observa que la participación de las Diputaciones limitó las intenciones gubernamentales de intervenir en esta planificación de manera directa. A partir de dicho momento, el proceso fue protagonizado por ambos niveles de la administración regional.

El proceso de elaboración tuvo un carácter cerrado, ya que sólo participaron miembros del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, y en él estuvieron delimitados claramente los niveles político y técnico. Puesto que el programa se puso en marcha mediante decretos en 1989, el Parlamento Vasco había quedado excluido del proceso a pesar de su participación inicial. El grupo parlamentario de Euskadiko Ezkerra presionó para que se legislase el programa mediante una ley, lo que finalmente ocurrió un año más tarde. En dicho momento, el Parlamento Vasco recuperó un cierto papel en el control político del programa. Se ha de añadir que el proceso de implantación había dejado dispuesto el programa en cuanto a las prestaciones económicas pero no en cuanto a cómo se debía acceder al objetivo de inserción social, es decir las orientaciones de trabajo social o los programas para dicha inserción. Así, la difusión y formación de los profesionales responsables de la gestión del programa tuvo lugar tras la puesta en marcha del programa, una vez que estos ya habían manifestado críticas al respecto.

En el caso de la Comunidad de Madrid, se ha localizado el inicio del proceso de implantación en el anuncio en mayo de 1989 de la decisión política de poner en marcha un programa que incluyese un salario social. Esta iniciativa partió del equipo político de la nueva Consejería de Integración Social y se planteó como una intervención orientada a dar sentido al trabajo de los servicios sociales. Dado que el Gobierno de la Comunidad de Madrid estaba ocupado por el partido socialista, que se había opuesto a la medida a nivel central, una tarea previa fue convencer sobre la conveniencia de esta medida a los miembros de su propio partido. El equipo político de la Consejería inició un trabajo de elaboración interna de las líneas del programa hasta que las dos principales centrales sindicales lo introdujeron en su negociación con la Comunidad de Madrid, acelerando el proceso y garantizando que la decisión política se llevase adelante con recursos suficientes. De esta manera, los sindicatos consiguieron además un papel significativo en el seguimiento del funcionamiento del programa.

Tras el acuerdo entre sindicatos mayoritarios y Gobierno de Madrid, se inició el proceso de elaboración mediante la creación de un equipo multiprofesional que estuvo formado por representantes políticos de la Consejería, técnicos del área, expertos externos, sindicatos y otros profesionales. Inicialmente el proceso estuvo abierto a diferentes participaciones y se desarrolló fuera de la organización técnica de la Consejería bajo la responsabilidad del equipo político. Con posterioridad se reorganizó la Consejería ubicando el trabajo del equipo multiprofesional en un área de nueva creación y delimitando las funciones

de sus miembros. El programa se puso en marcha a través de un decreto, lo que evitó su discusión con otros grupos políticos en la Asamblea de Madrid. Sin embargo, la Consejería sí tuvo que establecer convenios previos a su funcionamiento con los ayuntamientos, cuyos servicios sociales iban a responsabilizarse de la gestión del programa. En el caso del Ayuntamiento de Madrid estuvo condicionado por el conflicto con el consistorio gobernado por una coalición entre el Centro Democrático y el Partido Popular, y posteriormente por éste último partido en mayoría absoluta.

Tras los acuerdos con los municipios, se entró en una fase de preparación de su puesta en marcha, tutelada por los miembros del equipo multiprofesional y dedicada primordialmente a la formación de los profesionales que iban a trabajar en su gestión. En todo el proceso de implantación, se puso un especial interés en el diseño de los aspectos relacionados con el trabajo social y con los aspectos del programa orientados hacia la inserción.

En líneas generales, se ha podido observar cómo las posturas de los actores sociales a favor o en contra de estos programas de rentas mínimas, así como los argumentos empleados, no siguen pautas de coherencia ideológica o de liderazgo personal sino que están condicionadas por los propios contextos sociopolíticos en los que se mueven y las relaciones que mantienen entre ellos. En este sentido, las interacciones más significativas para el proceso de implantación de las rentas mínimas han sido las que se han dado en el eje intergubernamental y, en segundo lugar, en el de la concertación social. En menor grado, también fueron significativas las interacciones entre los gobiernos y las oposiciones políticas o entre los sectores público y privado. En el País Vasco, tuvo especial importancia la dinámica que se estableció entre el gobierno y los partidos de la oposición. En Madrid, fue esencial la interacción entre el Gobierno de Madrid y las centrales sindicales mayoritarias. Por último, hay que señalar que la relación entre técnicos y políticos marcó el rumbo en la elaboración y puesta en marcha definitiva de ambos programas.

El análisis de los argumentos empleados en estos procesos indica que, a pesar de su limitado alcance, se relacionaban con las discusiones sobre los estados del bienestar que se estaban produciendo en otros ámbitos de las políticas económicas y sociales. Las referencias a las narraciones causales sobre el problema a solucionar eran escasamente definidas y ambiguas. En unas ocasiones, se alude a un problema relacionado con la pobreza económica de amplios sectores y, en otras, a la exclusión social de sectores marginados. Unas veces se habla de familias en paro y precariedad económica, en otras se habla de inempleabilidad y desafiliación social. Ya se ha señalado que el uso de una u otra concepción del problema no depende de posturas o posicionamientos ideológicos sino del propio contexto y de los intereses que en él se tengan.

Los debates sobre las rentas mínimas se centraron especialmente en los efectos que se atribuían a estas políticas de rentas mínimas. Así, los opositores les imputaban la creación de dependencias y desincentivos laborales, la continuidad de las formas tradicionales de caridad y beneficencia y la estigmatización de sus perceptores. La defensa se basó en argumentos opuestos que indicaban que estos nuevos programas eran instrumentos de cohesión y solidaridad social, que seguían las recomendaciones de organismos internacionales y las

tendencias en otros países europeos (como el *RMI* francés) y que constituían nuevas formas de trabajo social orientadas a la integración de sus beneficiarios.

A pesar de estas diferencias, ambas posturas compartían algunos presupuestos de fondo, entre los que se puede señalar dos. El primero de ellos era la primacía del trabajo y del acceso al empleo formalizado como forma de consecución de autonomía individual e integración social. El segundo era la potencialidad de las prestaciones económicas de crear dependencias y desincentivos laborales. En consecuencia, el objetivo de la inserción social, sobre todo laboral, aparece como el factor clave para la legitimación de estos nuevos programas de rentas mínimas y de reorientación de trabajo social. La inserción social es un objetivo general escasamente definido aunque orientado fuertemente al trabajo. Sin embargo, en los programas se identificó con una serie de mecanismos o dispositivos específicos que formaban parte de los programas como contraprestaciones a las ayudas económicas. Las actividades de inserción se convierte en una actividad legitimadora que sustituye al trabajo, en tiempos de escasez.

Como en otros casos, estos elementos generales se materializaron de formas diversas en los programas autonómicos. Así, en el caso vasco, donde el programa se estableció sobre un amplio acuerdo político y social en el que la crisis económica e industrial, así como la aparición de nuevos pobres, tanto la concepción del problema como de la solución estaban relacionados con las distribución de prestaciones monetarias. Se consideraba importante el papel de la cobertura de las necesidades mínimas. Por otra parte, el concepto de inserción estaba directamente relacionado con la inserción laboral. El proceso de implantación madrileño fue más cerrado y no se estableció sobre un acuerdo tan amplio. El problema se identificó con los colectivos más desfavorecidos, lo que se denominó posteriormente de exclusión social. La inserción se identificó con procesos individuales o familiares en los que el trabajo social tenía un papel importante, que se orientaban a la inserción laboral, pero también a otros procesos que se consideraban previos.

Tras los procesos de elaboración de los programas de rentas mínimas, el objeto de estudio de la tesis ha sido la determinación de las principales dinámicas que tienen lugar en su funcionamiento y los usos que se hacen de ellos. Este análisis se ha llevado en dos fases. En primer lugar se ha estudiado en profundidad el caso del Programa del Ingreso Madrileño de Integración (Programa IMI) para contrastar sus resultados en una segunda fase con otras tres Comunidades Autónomas cuyos programas representan diferentes modelos de renta mínima.

Uno de los aspectos estudiados ha sido la aplicación de los conceptos de exclusión social e inserción social, objetos del Programa IMI (y de otros programas) cuya ambigüedad ya ha sido señalada en los procesos de elaboración. Así, a pesar del esfuerzo por mantener una concepción multidimensional de exclusión social, los requisitos del Programa IMI permiten acceder a individuos o familias que demuestren una situación de insuficiencia económica, inferior a unos mínimos de subsistencia determinados por un baremo económico. Este sistema permite la incorporación al Programa de un colectivo caracterizado por su situación de pobreza extrema, pero no necesariamente por su situación de exclusión. En la misma línea, la obtención de recursos económicos en una cuantía superior al baremo que se considera el mínimo vital es el criterio fundamental para dar salida del Programa a los perceptores. Ambas

delimitaciones operativas de la población destinataria del Programa IMI acaban restringiendo la multidimensionalidad teórica de los conceptos de 'exclusión' e 'integración social' a definiciones unidimensionales caracterizadas por la carencia u obtención de recursos económicos, es decir, criterios relacionados con la pobreza extrema.

Las situaciones de las familias que acceden al Programa IMI son diversas a pesar de tener en común la insuficiencia de ingresos. Por ello, se han descrito a través de una clasificación en siete itinerarios:

- Personas solas (diferenciando entre hombres y mujeres)
- Familias con problemas de desempleo
- Familias monoparentales con responsabilidades familiares no compartidas
- Familias multiproblemáticas
- Familias gitanas
- Inmigrantes y extranjeros
- Otras agrupaciones familiares (que cuentan con otro tipo de prestación)

Se han considerado los diversos ejes de los procesos de integración y exclusión social. Éstos serían principalmente el mercado de trabajo, la familia, las redes socio-comunitarias, así como la percepción de otras prestaciones y ayudas. Hay que tener en cuenta además una serie de desigualdades de partida que sitúan a los sujetos en posiciones diferentes para acceder a estos ejes de integración social, como el sexo, el momento del ciclo vital de la familia o el individuo, la salud, la educación, las desigualdades en gastos y la existencia de diversos problemas añadidos. En cada uno de estos itinerarios se han distinguido y descrito diferentes planteamientos, estrategias de supervivencia, problemas, relaciones con el Programa IMI y tipos de intervención social. La permanencia más o menos prolongada en el Programa varía en función de estos elementos.

Los perceptores de estos programas de rentas mínimas, concretamente del Programa IMI, son usuarios activos. Por esta razón, en el análisis se ha pretendido ofrecer una visión alternativa a aquella que describe a los sujetos acogidos en ellos como 'beneficiarios' pasivos que sufren constreñimientos estructurales o culturales. Se ha observado como los usuarios adaptan sus experiencias a las situaciones de pobreza y exclusión social en las que se encuentran inmersos, desarrollando puntos de vista, estrategias, aprendizajes y comportamientos que les sirven para adaptarse a su situación de la mejor manera posible y hacerla al mismo tiempo soportable y comprensible.

En este sentido, se han descrito dos formas de reconstruir las vivencias y experiencias de los usuarios del Programa que han sido elaboradas como 'tipos ideales' a partir de lo que en realidad es un continuo de posiciones y perspectivas. Por una parte, se describe lo que se ha denominado 'perspectiva circunstancialista' (articulada en torno al 'estar necesitado' fundamentalmente de trabajo normalizado, seguridad y recursos económicos), y por otra una 'perspectiva esencialista' (vinculada preferentemente al 'ser pobre' o marginado en una sociedad determinada, asumiendo dicha posición y percibiéndola como algo duradero). Ambas perspectivas implican formas diferentes de ver el mercado de trabajo y el acceso a los recursos. Más allá de estas divergencias se encuentran semejanzas, especialmente en relación con el Programa IMI, que es considerado por los perceptores como la última fuente de

seguridad económica y como un programa de mantenimiento de mínimos, sin mucha conciencia de que su objetivo sea la integración o inserción social. Las contraprestaciones que se plantean en su seno son vistas como actividades obligadas y como una forma de controlar sus actividades, que muchas veces supone un obstáculo al desarrollo de sus propias estrategias de supervivencia. No obstante, predomina entre los usuarios una visión positiva del Programa IMI como un recurso que constituye la única fuente de seguridad en un mundo inestable y agresivo.

El acceso de los usuarios al Programa IMI se produce fundamentalmente a través de la información que reciben en redes de comunicación informales. La pertenencia o no a grupos o colectivos en los que dicha información circula más fluidamente hace que en el Programa se puedan localizar grupos muy diferentes en función de su conocimiento del Programa. Se puede hablar de sujetos y familias que conocen perfectamente el funcionamiento del mismo y que han desarrollado sofisticadas estrategias de uso del mismo (desarrollando una 'cultura IMI'), mientras que hay otros que desconocen prácticamente todo lo que se relaciona con el Programa y a los que no llega dicha información. Basándose en el conocimiento y los objetivos que los beneficiarios tienen del Programa IMI, se han distinguido cuatro tipos de estrategias en el uso del mismo: usuarios habituales, usuarios inexpertos, usuarios de derechos y usuarios en aprendizaje.

En este estudio sobre el funcionamiento de los programas de rentas mínimas, en concreto del Programa IMI, se han analizado también las formas de intervención social. Para ello, se han buscado las líneas comunes entre la heterogénea aplicación del Programa debida a la diversidad de criterios y filosofías profesionales, de funcionamiento de los centros de servicios sociales y de recursos disponibles. En términos generales, se produce una adaptación de las metas y fines del trabajo social a los diferentes usuarios de los programas. En la práctica cotidiana, los profesionales del trabajo social tienden a distinguir dos tipos de usuarios: aquellos que tienen estrictamente problemas de tipo económico y aquellos que tienen otros problemas o carencias añadidos. Estos últimos son los considerados 'excluidos sociales' en sentido estricto.

La adaptación de la intervención se basa también en la evaluación de la cercanía o lejanía de los beneficiarios del mercado de trabajo formalizado. Así, se describe una línea de intervención orientada a sujetos y colectivos que carecen de recursos económicos pero que se considera están próximos al mercado de trabajo formalizado. Es un colectivo al que frecuentemente se denomina 'normalizado'. Los profesionales consideran que el objetivo del Programa es, en estos casos, el mantenimiento económico que prevenga un deterioro mayor. La intervención es escasa y se orienta prioritariamente a la búsqueda de empleo y a la derivación a otro tipo de recursos y servicios (guarderías, vivienda o cursos de formación). Otra línea de intervención se destina a los colectivos que tienen problemas más allá de lo económico pero que presentan cercanía al mercado de trabajo (generalmente participan en actividades de la economía sumergida). En este caso, los profesionales orientan a los perceptores hacia actividades que mejoren su posición para participar en el mercado de trabajo formal. Destacan las actividades pre-laborales, la formación y el disciplinamiento que prepare y evite problemas en el acceso al mercado de trabajo formal. La intervención tiene



también un importante carácter fiscalizador de forma que se eviten eventuales 'engaños'. En tercer lugar, se han distinguido las intervenciones orientadas hacia individuos y familias que se encuentran temporal o definitivamente alejadas del mercado de trabajo pero que no tienen otros problemas añadidos a la carencia de recursos económicos. La intervención tiene un carácter de mantenimiento de ingresos similar al de una pensión y la activación suele estar destinada a ocupar el tiempo libre y mantener las relaciones sociales evitando el aislamiento. Por último, se distinguen las intervenciones orientadas a individuos o familias que además de encontrarse alejados del mercado de trabajo tienen graves problemas de tipo social. Dentro de esta categoría se encuentran muchos de los usuarios tradicionales de los servicios sociales. Las actividades hacia las que se orienta la intervención procuran, además del mantenimiento económico, un tratamiento de los problemas de dichas personas que frene su deterioro, pero no se aspira a conseguir su inserción laboral normalizada. Se opta prioritariamente por intervenciones que afectan a las segundas generaciones intentando evitar la reproducción de sus situaciones familiares.

La actuación cotidiana de los trabajadores sociales ha de afrontar las contradicciones y las ambigüedades que caracterizan los programas de rentas mínimas. El trabajador social debe simultáneamente conocer en lo posible e informarse sobre las situaciones y atender a un elevado número de usuarios; se debe conseguir empatizar con ellos, pero también controlar y fiscalizar; debe mediar en la integración social, pero al mismo tiempo responsabilizarse de unos recursos económicos escasos; se deben apoyar medidas de integración, pero también controlar la economía sumergida (siendo ésta una de las vías posible de integración y acceso a recursos); se debe apoyar y ayudar, pero también exigir; se comprometen a negociar, pero al mismo tiempo deben obligar; son responsables de garantizar la supervivencia de muchas familias y en muchos casos de extinguir cuando no se cumplen las actividades; finalmente deben conseguir la integración laboral de aquellos que han sido repetidamente rechazados y al tiempo hacerlo en plazos breves (evitando la cronificación), con pocos recursos y careciendo de recursos laborales. Además de estas contradicciones, el trabajador social debe desarrollar su trabajo en medio de un conjunto de presiones diversas (exigencias profesionales, del equipo de gestión del Programa, de los usuarios, de la comunidad y de la sociedad). Por ello, la actividad cotidiana se basa a menudo en decisiones discrecionales, algo que se pretende evitar pues fomenta los agravios comparativos y deslegitima su actividad profesional.

La orientación a la integración o inserción social se traduce en la actividad cotidiana en la realización de actividades y la derivación hacia otro tipo de recursos. Dentro del Programa IMI, como en otros programas de rentas mínimas, se incluyeron recursos específicos para la integración social que son los Proyectos de Integración. Éstos son valorados de forma muy positiva por el conjunto de los implicados, a pesar de que se consideran escasos y, en ocasiones, poco adaptados a las situaciones a las que van dirigidas. Los Proyectos de Integración IMI han supuesto una forma novedosa de organizar la intervención social, contando con la colaboración y participación de la iniciativa social. El desarrollo de sus actividades se caracteriza por ser un ámbito, casi único, de estrecha colaboración entre dicha iniciativa social y la administración pública. En esta relación se han descrito fenómenos significativos, como por ejemplo la contradicción entre el temor a la

dependencia de la administración y su dependencia efectiva, el cuestionamiento que desde los Proyectos se hace del trabajo de los centros de servicios sociales, la competencia existente entre los proyectos por la escasez de recursos económicos, o la necesidad de conseguir resultados fácilmente evaluables para mejorar su posición en esta competencia, lo que viene acompañado de la consiguiente selección de los usuarios con mayores posibilidades de éxito.

Como ya se ha señalado, los programas de rentas mínimas constituyen un último eslabón de la 'última red' pública de protección social, por lo que se ha analizado el papel que desempeñan como tal. Así, se ha observado que las familias que no son atendidas como consecuencia del recorte en otros dispositivos de protección social o de las deficiencias en su funcionamiento acaban siendo acogidas en el IMI. Los recortes en las prestaciones del INEM, el endurecimiento en las calificaciones de minusvalía para acceder a la pensión no contributiva, o las insuficiencias en las políticas de vivienda, educación o servicios sociales provocan un incremento de usuarios en los programas de rentas mínimas. También los programas de rentas mínimas excluyen a determinadas personas y familias de su protección. En estos casos, la 'última red' también está constituida por asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro (Cáritas, parroquias, Cruz Roja) e, incluso, por otras ayudas de emergencia de los centros de servicios sociales.

Las estrategias de los usuarios y de los trabajadores sociales y el papel del IMI en el sistema de protección social tienen consecuencias diferentes para los colectivos atendidos. En unos casos, el Programa IMI funciona como un empuje hacia la inserción socio-laboral y la autonomía económica, en otros se potencia su uso como complemento puntual a otras estrategias de supervivencia. En otras situaciones se convierte en el único recurso más o menos permanente de colectivos que no podrán acceder al mercado de trabajo, pero que tampoco cumplen los requisitos para poder acceder a otro tipo de prestaciones sociales. Estos dos últimos usos ('uso recurrente' y 'uso dependiente'), a pesar de significar un pequeño volumen de los usuarios del Programa (medido en términos de estancia prolongada y número de reincorporaciones) constituyen una amenaza que se convierte en obsesiva en el funcionamiento cotidiano del IMI. Gran parte de las intervenciones y de las actividades se orientan a combatir este tipo de usos, lo que, a veces, provoca intervenciones desenfocadas y un excesivo protagonismo de las actividades de control.

Por último, se han contrastado las dinámicas del Programa IMI descritas con otros tres programas de rentas mínimas. Estos programas han sido el Plan de Lucha contra la Pobreza del País Vasco, el Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción de Cataluña y el Programa Regional de Integración Social de Castilla-La Mancha. Todos ellos representan diferentes modelos de programas, ya que se ha pretendido conocer hasta qué punto su heterogeneidad implica cambios en sus dinámicas o por el contrario, éstas son independientes de los modos de aplicación de las rentas mínimas. Este contraste ha permitido constatar que las principales dinámicas localizadas en el caso madrileño pueden generalizarse al conjunto de los programas analizados. Todos ellos, como última red, atienden a colectivos diversos, tanto nuevos como viejos pobres. Por otra parte, los cuatro programas plantean una intervención social organizada desde los sistemas de servicios sociales que va más allá de la prestación económica y persiguen llevar a cabo un itinerario de inserción social de sus

usuarios. Las diferencias más relevantes que se pueden detectar entre unos programas y otros obedecen a los desiguales recursos económicos disponibles, a los acentos que se depositan en los elementos que los componen (en unos se prima la dimensión de renta mínima, en otros casi exclusivamente la inserción laboral), en las formas de colaborar con la iniciativa social o en las maneras de sortear las dificultades que van emergiendo (por ejemplo, fórmulas para evitar la dependencia, incentivos a la incorporación al mercado de trabajo o para reducir el volumen de personas en situación de exclusión social que no acceden a los programas).

Los programas de rentas mínimas de inserción son valorados por su papel en el mantenimiento de unos mínimos vitales y un nivel mínimo de seguridad para colectivos vulnerables, en un contexto de escasez de puestos de trabajo y de recortes de las prestaciones sociales. Su objetivo de inserción social traducido en inserción laboral es ambicioso, aunque se denotan algunos logros de forma lenta y precaria. Este tipo de medidas contribuye a consolidar los derechos sociales de los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad.



# Anexo metodológico

## *1. Orientación metodológica*

Esta tesis ha tenido como objetivo conocer dos aspectos de los programas autonómicos de rentas mínimas de inserción. En primer lugar, el objeto de estudio ha sido los procesos de implantación de estos programas y el conjunto de actores que tomaron parte en ellos, teniendo en cuenta sus intereses o motivaciones y los argumentos empleados. En segundo lugar, el interés analítico se ha centrado en el funcionamiento de dichos programas, en las relaciones que generan, en las imágenes y valores sobre las que funciona y en 'la cultura' en que se desenvuelven.

Tales análisis (cuyos resultados se desarrollan en los apartados segundo y tercero de la tesis) tienen que ver con el conocimiento de las dinámicas, procesos, interacciones e interpretaciones de los sujetos que participaron en la elaboración y que participan en la aplicación de estos programas de rentas mínimas de inserción. En ambas se ha pretendido estudiar realidades sociales intersubjetivas, significativas y dinámicas, difícilmente abordables desde el punto de vista de la representatividad estadística. Para alcanzar los objetivos propuestos ha de partirse de la comprensión del significado y del sentido de los actores a estudiar.

La orientación metodológica cualitativa permite este tipo de aproximación comprensiva e interpretativa de las interacciones, adoptando los puntos de vista de los actores sociales implicados en el fenómeno, y captando dinámicas y procesos no reducibles mediante cuantificación y medida. De acuerdo con los objetivos de la investigación es, también, importante captar los procesos y dinámicas. En ello hay un elemento longitudinal implícito que la investigación cualitativa nos permite captar, esto es, una imagen de la realidad social procesual y socialmente construida por los actores en interacción y negociación.

En general, las investigaciones cualitativas suelen caracterizarse por la flexibilidad de su diseño de investigación. Esto quiere decir que el diseño se va configurando y modificando en el mismo desarrollo del estudio. Así, no se ha partido de un marco teórico cerrado que podría constreñir la investigación e impedir un ajuste con la perspectiva de los sujetos investigados. Se han tenido en cuenta, sin embargo, las referencias teóricas ya elaboradas en torno la tema que sirven como herramientas para interpretar y seleccionar la información a recoger. Tampoco se han adoptado conceptos cerrados sino que se ha ido observando cómo usan los principales conceptos los agentes que intervinieron o intervienen en los programas de rentas mínimas y se han comparado con el uso que de los mismos se hace en la literatura especializada sobre el tema. De esta forma, se ha adaptado la investigación a la diversidad de significados y formas que los conceptos pueden tomar.

## ***2. Diseño metodológico. Estudio de los procesos de implantación de los programas de rentas mínimas de inserción***

El primero de los objetos de análisis ha sido el proceso de implantación de los programas de rentas mínimas de inserción. Se trataba de conocer sus primeras fases hasta el momento de su puesta en marcha (incluyendo la definición del problema, su introducción en la agenda, la toma de decisión y la elaboración de la política). Se ha partido de una perspectiva de la elaboración interactiva y en el contexto de las políticas públicas y sociales (Subirats, 1989; 1992, 1993; Moreno y Ziglio, 1992). Así, se toma en cuenta la participación de actores sociales con intereses y prácticas diferentes se interrelacionan en contextos de elaboración política diversos.

Se trataba de actividades públicas que fueron explicadas a otros actores y se reflejaron en documentos administrativos y divulgativos, debates parlamentarios, comunicados o noticias de prensa. El diseño de la investigación ha tenido en cuenta todos esos factores, dando cuenta de la pluralidad de actores participantes (gobiernos, sindicatos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, técnicos y expertos) y empleando diversas fuentes de información en que se reflejase esta pluralidad.

La investigación se ha organizado en dos fases. En la primera se ha estudiado el proceso de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción de manera conjunta en todas las Comunidades Autónomas. En una segunda fase se ha estudiado su implantación en dos contextos autonómicos, País Vasco y Madrid con la intención de profundizar en los conocimientos a través de información más detallada sobre los procesos autonómicos, situando el eje del proceso en el propio marco autonómico. Además, se ha querido contrastar los resultados de la primera fase en los propios procesos autonómicos.

### ***2.1. Técnicas de recogida de la información***

Se ha recogido información relativa tanto al desarrollo de los acontecimientos (cómo se producían y quiénes actuaban) como a las interpretaciones y los planteamientos de los actores que tomaron parte en ellos. Tanto en la primera (análisis general) como en la segunda fase (análisis de casos autonómicos) de la investigación se ha recurrido a dos técnicas de recopilación de información.

#### ***a) Documentación escrita***

Se ha recogido y analizado sistemáticamente documentación relativa a este proceso de carácter disperso. Los documentos consultados han sido:

- Documentos de prensa. Se ha llevado a cabo una recopilación lo más exhaustiva posible, aunque no sistemática, de noticias de prensa relativas al desarrollo de los programas de rentas mínimas de inserción. En total se han consultado 242 noticias referentes a estos programas de rentas mínimas (principalmente publicadas entre 1989 y 1992) procedentes de 45 periódicos

diferentes (Se reproduce bajo estas líneas un listado de los mismos). Se ha recurrido al material recogido en:

- Base de datos de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense;
  - Archivo del Centro de Estudios y Documentación en Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; y
  - Servicio de Documentación de Cáritas Española (en cuyos dossiers e informes monográficos se encuentra recogida, entre otras, este tipo de documentación.
- Actas de reuniones de comisiones y equipos de trabajo (especialmente Comisión Técnica del Plan Vasco de Lucha contra la Pobreza).
  - Diferentes artículos y libros monográficos en los que se hace referencia a los procesos de implantación y la elaboración de las normativas.
  - Dossiers y recopilaciones de información sobre los programas de rentas mínimas y la lucha contra la exclusión social (en especial, los realizados por Cáritas Española).
  - Boletines de asambleas legislativas (Parlamento Vasco, Asamblea de Madrid y Congreso de los Diputados)
  - Borradores de normativas y normativas definitivas.

Toda esta documentación se ha empleado de forma complementaria y se han contrastado las informaciones procedentes de las diferentes informaciones. Ello ha servido para evitar los problemas de errores o falsificaciones y compensar su carácter incompleto, selectivo e interpretativo.

Su lectura ha aportado información sobre los procesos y los debates, los puntos de vista de los actores, sus interpretaciones, sus posicionamientos en función de las diferentes audiencias y sus interrelaciones así como el escenario en que se produjeron las interacciones. Se han identificado las diferentes posturas en torno a los objetivos de los programas, a cómo se debían llevar a la práctica, con qué recursos y a quiénes se dirigían.

A pesar del esfuerzo de recopilación sistemática de información documental, ésta ha tenido un alcance desigual tanto en cuanto a las distintas fases de los procesos como a los distintos casos analizados. Así, por ejemplo, se ha podido acceder a las actas de las reuniones de la elaboración técnica en el caso vasco, pero no en el caso madrileño. Lo mismo sucede en los documentos de prensa entre los que hay mayor representación de periódicos de ámbito nacional, por lo que la mayor parte de las noticias están referidas a este ámbito.

## Listado de noticias de prensa empleadas

- ABC, 12/89;  
ABC, 2/1/90;  
ABC, 8/2/90;  
ABC, 9/2/90;  
5 ABC, 14/8/90;  
ABC, 8/1/91;  
ABC, 15/3/93;  
ABC, 5/4/95;  
Actualidad Económica, 11/12/89;  
10 Alerta, 16/5/89;  
Alerta, 30/5/89;  
Atlántico, 26/5/90;  
Aval, 10/1/90;  
Aval, 13/2/90;  
15 Cinco Días, 31/10/88;  
Cinco Días, 1/3/89;  
Cinco Días, 21/3/89;  
Cinco Días, 20/1/89;  
Cinco Días, 21/1/89;  
20 Cinco Días, 14/12/89;  
Cinco Días, 13/2/90;  
Cinco Días, 15/3/90;  
Cinco Días, 31/3/90;  
Deia, 22/10/88;  
25 Deia, 29/1/89;  
Deia, 9/2/89;  
Deia, 1/3/89;  
Deia, 20/3/89;  
Deia, 8/4/89;  
30 Deia, 12/5/89;  
Deia, 2/6/89;  
Deia, 23/7/89;  
Deia, 13/12/89;  
Deia, 31/12/89;  
35 Deia, 2/2/90;  
Deia, 14/3/90;  
Deia, 1/7/92;  
Diari de Barcelona, 3/10/89;  
Diari de Barcelona, 8/11/89;  
40 Diari de Barcelona, 12/2/90;  
Diari de Barcelona, 13/2/90;  
Diario 16, 26/3/89;  
Diario 16, 8/5/89;  
Diario 16, 20/2/90;  
45 Diario 16, 30/4/90;  
Diario 16, 15/6/90;  
Diario 16, 27/7/90;  
Diario 16, 9/1/91;  
Diario 16, 15/10/92;  
50 Diario de Las Palmas, 29/9/89;  
Diario de Las Palmas, 12/3/90;  
Diario de Navarra, 6/2/90;  
Diario del Alto Aragón, 17/3/90;  
Diario Vasco, 13/3/89;  
55 Egin, 24/9/89;  
Egin, 4/3/90;  
Egin, 19/4/92;  
El Correo de Andalucía, 9/2/90;  
El Correo de Andalucía, 11/2/90;  
60 El Correo Español, 13/1/86;  
El Correo Español, 29/3/88;  
El Correo Español, 10/10/88;  
El Correo Español, 3/11/88;  
El Correo Español, 17/11/88;  
65 El Correo Español, 18/11/88;  
El Correo Español, 7/2/89;  
El Correo Español, 9/2/89;  
El Correo Español, 1/3/89;  
El Correo Español, 16/4/89;  
70 El Correo Español, 5/5/89;  
El Correo Español, 2/6/89;  
El Correo Español, 23/6/89;  
El Correo Español, 12/11/89;  
El Correo Español, 13/12/89;  
75 El Correo Español, 2/2/90;  
El Correo Español, 25/3/90;  
El Correo Español, 2/4/90;  
El Correo Español, 19/4/90;  
El Correo Español, 13/9/90;  
80 El Correo Español, 23/4/91;  
El Correo Español, 11/7/92;  
El Correo Español, 23/4/93;  
El Correo Español, 7/11/93;  
El Correo Español, 28/11/93;  
85 El Correo Español, 20/1/94;  
El Día, 21/2/90;  
El Día, 2/3/90;  
El Diario Montañés, 29/4/89;  
El Diario Montañés, 14/9/89;  
90 El Diario Montañés, 15/9/89;  
El Diario Montañés, 4/10/89;  
El Diario Montañés, 7/1/90;  
El Diario Montañés, 18/5/90;  
El Diario Montañés, 19/5/90;  
95 El Economista, 24/5/89;  
El Independiente, 17/9/89;  
El Independiente, 11/12/89;  
El Independiente, 20/12/89;  
El Independiente, 26/12/89;  
100 El Independiente, 19/2/90;  
El Independiente, 12/3/90;  
El Independiente, 8/5/90;  
El Independiente, 1/5/91;  
El Mundo, 10/11/89;  
105 El Mundo, 20/12/89;  
El Mundo, 26/7/90;  
El Mundo, 23/1/94;  
El Mundo, 25/2/94;  
El País, 1/12/88;  
110 El País, 9/2/89;  
El País, 27/2/89;  
El País, 7/3/89;  
El País, 17/4/89;  
El País, 2/5/89;  
115 El País, 9/9/89;  
El País, 17/9/89;  
El País, 2/10/89;  
El País, 13/10/89;  
El País, 3/11/89;  
120 El País, 25/11/89;  
El País, 13/12/89;  
El País, 23/12/89;  
El País, 30/12/89;  
El País, 19/2/90;  
125 El País, 20/3/90;  
El País, 29/3/90;



- El País, 9/5/90;  
 El País, 28/5/90;  
 El País, 15/10/90;  
 130 El País, 8/12/90;  
 El País, 22/2/91;  
 El País, 7/7/91;  
 El País, 8/10/91;  
 El País, 4/12/91;  
 135 El País, 19/12/91;  
 El País, 24/6/92;  
 El País, 26/7/92;  
 El País, 22/9/92;  
 El País, 11/11/92;  
 140 El País, 12/11/92;  
 El País, 20/5/93;  
 El País, 23/11/93;  
 El País, 25/2/94;  
 El País, 4/3/94;  
 145 El País, 5/3/94;  
 El País, 21/6/94;  
 El País, 11/8/94;  
 El País, 4/11/94;  
 El Periódico de Catalunya, 13/12/89;  
 150 El Periódico de Catalunya, 19/12/89;  
 El Periódico de Catalunya, 7/2/90;  
 El Periódico de Catalunya, 8/2/90;  
 El Periódico de Catalunya, 14/2/90;  
 El Periódico de Catalunya, 15/2/90;  
 155 El Progreso, 21/3/90;  
 El Sol, 23/7/89;  
 El Sol, 3/7/90;  
 El Sol, 1/10/90;  
 El Sol, 2/10/90;  
 160 El Sol, 8/11/90;  
 El Sol, 25/5/90;  
 El Sol, 8/1/91;  
 El Sol, 9/1/91;  
 El Sol, 28/2/91;  
 165 El Sol, 1/9/91;  
 El Sol, 4/12/91;  
 Expansión, 9/2/90;  
 Heraldo de Aragón, 29/9/89;  
 Heraldo de Aragón, 16/3/90;  
 170 Hoy, 10/3/90;  
 Ideal, 18/2/90;  
 La Gaceta de los Negocios, 22-23/4/89;  
 La Gaceta de los Negocios, 2/5/89;  
 La Gaceta de los Negocios, 2/10/89;  
 175 La Gaceta de los Negocios, 4/10/89;  
 La Gaceta de los Negocios, 7-8/10/89;  
 La Gaceta de los Negocios, 11/11/89;  
 La Gaceta de los Negocios, 20/11/89;  
 La Gaceta de los Negocios, 21/11/89;  
 180 La Gaceta de los Negocios, 12/12/89;  
 La Gaceta de los Negocios, 18/12/89;  
 La Gaceta de los Negocios, 2/2/90;  
 La Gaceta de los Negocios, 8/2/90;  
 La Gaceta de los Negocios, 2/10/90;  
 185 La Información de Madrid, 22/6/94;  
 La Información de Madrid, 4/5/94;  
 La Nueva España, 19, 20 y 21/11/89;  
 La Nueva España, 30/1/90;  
 La Nueva España, 7/2/90;  
 190 La Provincia, 12/90;  
 La Región, 23/5/90;  
 La Región, 6/6/90;  
 La Rioja, 16/2/90;  
 La Vanguardia, 6/3/89;  
 195 La Vanguardia, 15/5/89;  
 La Vanguardia, 10/8/89;  
 La Vanguardia, 9/9/89;  
 La Vanguardia, 14/11/89;  
 La Vanguardia, 15/2/90;  
 200 La Vanguardia, 3/3/90;  
 La Vanguardia, 5/3/90;  
 La Voz de Almería, 21/3/90;  
 La Voz de Asturias, 4/10/89;  
 La Voz de Asturias, 26/1/90;  
 205 La Voz de Galicia, 10/2/89;  
 La Voz de Galicia, 25/2/90;  
 La Voz de Galicia, 27/5/90;  
 La Voz de Galicia, 4/6/90;  
 Menorca-Diario Insular, 9/12/89;  
 210 Ya, 6/5/89;  
 Ya, 19/10/89;  
 Ya, 24/12/89;  
 Ya, 2/2/90;  
 Ya, 16/2/90;  
 215 Ya, 18/2/90;  
 Ya, 5/3/90;  
 Ya, 14/3/90;  
 Ya, 10/4/90;  
 Ya, 27/4/90;  
 220 Ya, 1/5/90;  
 Ya, 26/7/90;  
 Ya, 16/10/90;  
 Ya, 8/11/90;  
 Ya, 27/11/90;  
 225 Ya, 14/12/90;  
 Ya, 8/1/91;  
 Ya, 9/1/91;  
 Ya, 22/2/91;  
 Ya, 28/2/91;  
 230 Ya, 10/7/91;  
 Ya, 2/8/91;  
 Ya, 3/12/91;  
 Ya, 19/12/91;  
 Ya, 15/10/92;  
 235 Ya, 30/10/92;  
 Ya, 13/11/92;  
 Ya, 20/5/93;  
 Ya, 15/7/93;  
 Ya, 3/1/94;  
 240 Ya, 23/1/94;  
 Ya, 4/3/94;  
 Ya, 17/4/95.

b) Entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

Se seleccionó y entrevistó a personas que habían participado en el proceso de implantación de estos programas autonómicos de rentas mínimas de inserción. Así se llevaron a cabo:

- una entrevista con la Ministra de Asuntos Sociales en el periodo 1988-1993.
- cuatro entrevistas con participantes en el proceso de elaboración de Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en el País Vasco (detalladas más adelante).
- cuatro entrevistas con participantes en el proceso de elaboración del Programa del Ingreso Madrileño de Integración (detalladas más adelante).

Estas entrevistas se llevaron a cabo a través de guiones individualizados en función del papel desempeñado por el entrevistado por el entrevistado y la información disponible, de acuerdo con un planteamiento abierto y flexible de la recogida de información. Estos guiones constituían un conjunto de asuntos a tratar, carecían de un guión cerrado y no seguían un orden secuencial.

La información obtenida a partir de estas entrevistas es especialmente valiosa en recuerdos sobre estrategias y argumentos, opiniones e ideas sobre los enfrentamientos y los puntos conflictivos. Sin embargo hay que tener en cuenta que todas ellas corresponden a un acontecimiento que ocurrió hace un cierto tiempo, por lo que cabe considerarlas como reinterpretaciones *a posteriori*. Por esta razón, se ha tomado ciertas precauciones no sólo en cuanto a datos y fechas, sino también en algunas de las visiones.

Todas estas informaciones han sido empleadas en las dos fases del análisis de los procesos de implantación. En la primera fase, referida al proceso conjunto de todos programas autonómicos, la información provino especialmente de las fuente documentales. En la segunda fase, los análisis de caso vasco y madrileño, se han empleado tanto la documentación como las entrevistas.

## 2.2. Muestreo

A continuación se exponen los principales decisiones muestrales referentes a las distintas fases de la investigación. Estas decisiones se basaron en el criterio de maximización de la información, teniendo en cuenta la accesibilidad y los recursos disponibles.

En la primera fase no se tomaron decisiones significativas en este sentido puesto que al estudiar el conjunto de programas autonómicos, se manejó toda la información a la que se pudo acceder.

En la segunda fase, una primera decisión muestral inicial fue la propia selección de los dos casos a analizar. Los criterios que se adoptaron para la selección fueron los siguientes:

- Plan Integral de Lucha contra la Pobreza del País Vasco.
  - Primer programa implantado y, por lo tanto, pionero de los programas de rentas mínimas autonómicos.

- Amplio desarrollo (en términos de gasto como de cobertura) y continuidad.
- Proceso ampliamente documentado.
- Programa del Ingreso Madrileño de Integración.
  - Primer programa impulsado por un gobierno autonómico del PSOE (frente al desacuerdo del Gobierno central del mismo partido) que se apoyó en un acuerdo con los sindicatos.
  - Desarrollo significativo (en términos de gasto como de cobertura) y continuidad.
  - Proceso ampliamente documentado.

Se trata de un muestreo de casos críticos ya que son casos extremos en el desarrollo de sus respectivos programas de rentas mínimas, circunstancia que aportaba más información sobre su puesta en marcha. Sin embargo, no se ha perseguido que sean representativos de los diferentes modelos de programas existentes. No se trataba de establecer unos nexos causales entre los modelos y las rentas mínimas y sus procesos de implantación sino de conocer y profundizar en sus características y contrastar aquello que ya se había planteado en el proceso general.

La segunda decisión muestral corresponde a la de los entrevistados como informantes clave. Éstos fueron seleccionados en función de su participación y sus diferentes visiones de los procesos. En primer lugar se entrevistó a Matilde Fernández, Ministra de Asuntos Sociales en el periodo 1988-1993 que ocupó un espacio central y protagonista en la explicación de la postura tomada por su Ministerio (En el texto las referencias a esta entrevista figuran como Ent. MF).

En el País Vasco se entrevistó a los siguientes participantes del proceso:

- Luis Sanzo como técnico de Gobierno Vasco, participante en la investigación sobre la pobreza en 1986 y posteriormente miembro de la Comisión Técnica que participó en la elaboración del Plan (En el texto las referencias a esta entrevista figuran como Ent. LS).
- Jesús Antonio Pérez de Arróspide como Director de Bienestar Social (1986-1990) durante el periodo de implantación que participó tanto en la Comisión Gestora como en la Comisión técnica. Miembro o representante del Partido Nacionalista Vasco (En el texto las referencias a esta entrevista figuran como Ent. JAA).
- Amparo Maíztegui como técnico de la Diputación Foral de Álava, participante en la Comisión Técnica (En el texto las referencias a esta entrevista figuran como Ent. AM).
- Jesús Loza Aguirre, como Diputado Foral de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava, participante en la Comisión Gestora (En el texto las referencias a esta entrevista figuran como Ent. JL).

En Madrid se entrevistó a los siguientes participantes en el proceso:

- Nieves Alonso, como técnico de la Consejería de Integración Social que ha continuado hasta la actualidad en el Programa y que participó en el Equipo

Multiprofesional (En el texto las referencias a esta entrevista figuran como Ent. NA).

- Elena Vázquez, como Consejera de Integración Social (1987-1995) (En el texto las referencias a esta entrevista figuran como Ent. EV).
- Manuel Aguilar y Miguel Laparra, como miembros del equipo de expertos externos que asesoraron la implantación y desarrollo del Programa (En el texto las referencias a esta entrevista figuran como Ent. MA y ML).
- Javier López y Gabriel Jiménez, como representantes del sindicato Comisiones Obreras en el proceso de implantación (En el texto las referencias a esta entrevista figuran como Ent. JL y GJ).

Esta investigación se ha beneficiado también de otras consultas o entrevistas informales de personas que trabajan en organizaciones no gubernamentales o en ayuntamientos.

### ***2.3. La validez de la investigación***

Los errores de esta investigación podían provenir de distintas fuentes. Por una parte, las fuentes documentales podían ser incompletas o sesgadas. Por otra, las entrevistas adolecían de ser fuentes interpretativas e imprecisas en referencia a hechos históricos.

Por esta razón, se procurado controlar y reducir su carácter incompleto y las incertidumbres con respecto a las interpretaciones, los recuerdos o los errores. La estrategia fundamental ha sido la denominada ‘triangulación de los datos’, es decir hacer un acopio de datos que evitase las inexactitudes, las imprecisiones, las visiones parciales y subjetivas. Así, se ha cruzado y contrastado la información de los entrevistados con los datos que se poseían como criterio de fiabilidad de sus aportaciones tanto en el momento de su realización como posteriormente.

### ***3. Diseño metodológico. Estudio de la aplicación de los programas de rentas mínimas de inserción***

Los programas de rentas mínimas de inserción cuentan con una prestación económica y con recursos destinados a potenciar la integración social; con profesionales del trabajo social que son los responsables de la solicitud, el diagnóstico y el seguimiento de los procesos; y con una documentación administrativa que se genera a partir de todo ello, en la que se reflejan las características de los perceptores y los objetivos, previsiones y resultados de la intervención social. Para analizar los procesos y dinámicas que constituyen el objetivo de este estudio se han considerado las relaciones que se establecen entre todos los elementos implicados (profesionales del trabajo social, recursos utilizados, usuarios y documentación) y la incidencia de estas interacciones en los procesos de exclusión social.

En esta investigación se ha optado por obtener información de fuentes diversas. Por una parte, se ha extraído a partir del conjunto de actores implicados (usuarios, profesionales del trabajo social, gestores y responsables de Proyectos de Integración). Por otra, se ha acudido a la observación directa de las interacciones que se producen en su funcionamiento cotidiano y de la documentación administrativa del mismo.

La investigación ha partido de un análisis estructurado en torno a un estudio de caso (el de la Comunidad Autónoma de Madrid), acompañado de un contraste con otros casos (Comunidades Autónomas), que representan dos fases fundamentales del proceso de recogida de la información. En una primera se ha realizado un estudio de caso del programa de rentas mínimas en la Comunidad de Madrid (Programa de Ingreso Madrileño de Integración, IMI). En una segunda fase se han contrastado los resultados obtenidos en Madrid con otras Comunidades Autónomas. Se ha seleccionado una serie de programas autonómicos en representación de modelos diferentes de desarrollo de las rentas mínimas, para analizar y comparar si han determinado dinámicas distintas. A partir de esta estructuración de partida se ha desarrollado una investigación abierta y flexible que se ha adaptado a la información, accesibilidad y análisis intermedios que se han ido elaborando.

### **3.1. Técnicas de recogida de información**

Las técnicas de recogida de información han sido, fundamentalmente, el análisis de documentación, la observación participante de los contextos de gestión y las entrevistas semi-estructuradas a los diferentes actores sociales implicados en el programa. Los registros de información utilizados han sido escasamente estructurados y se han basado fundamentalmente en técnicas de observación, de interacción verbal y de documentación.

En la primera fase de la investigación (Programa IMI) se han utilizado básicamente tres técnicas de investigación:

- Análisis cualitativo de la documentación generada en la aplicación del Programa IMI (fundamentalmente expedientes de los usuarios). Dichos expedientes son la base de la comunicación entre el equipo de gestión del Programa de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Madrid y los trabajadores sociales de los centros de servicios sociales, quienes mantienen el contacto directo con los usuarios. Estos expedientes constan de la solicitud de ingreso en el Programa (acompañada de todos los documentos acreditativos de los requisitos demandados), las hojas de seguimiento semestrales, los hojas de incidencias en la situación familiar y los recursos que se hayan presentado ante la Consejería en determinadas circunstancias. En ellos se pueden encontrar los datos sociodemográficos básicos de los hogares atendidos, la cuantía concedida, el seguimiento de la familia a lo largo de su permanencia en el Programa, los objetivos propuestos y alcanzados y el plan de intervención para el siguiente periodo.

- Observación participante en los contextos de gestión del Programa IMI. Se han observado presencialmente un conjunto de entrevistas entre trabajadores sociales y usuarios en diversos centros de servicios sociales. Con ello se pretendió analizar las interacciones entre trabajadores sociales y usuarios en su contexto.

Para estructurar la observación de estos contextos de gestión del IMI se diseñó un protocolo de observación según el que se recogían las notas de campo. Se consideró relevante recoger información relacionada con:

- datos del centro de servicios sociales.
- datos relacionados con el trabajador social.
- datos relacionados con cada una de las entrevistas observadas.
- observaciones e interpretaciones de cada una de las entrevistas observadas.

Esta observación permitió contrastar lo que se dice que se hace con lo que realmente se hace y ayudó a comprender muchas de las informaciones que se obtuvieron a través de otras fuentes.

- Entrevistas semiestructuradas con los principales actores sociales del Programa IMI.

Se desarrollaron entrevistas semiestructuradas con los siguientes colectivos participantes del Programa Ingreso Madrileño de Integración:

- entrevistas con trabajadores sociales de base de diferentes distritos y municipios de la Comunidad de Madrid.
- entrevistas a gestores del Programa del Equipo de Seguimiento de la Inserción.
- entrevistas a responsables de uno de los principales recursos de integración utilizados en el Programa: los Proyectos de Integración IMI.
- entrevistas a usuarios del Programa.

El desarrollo de estas entrevistas se basó en guiones que constituyeron más bien un listado de asuntos a tratar. Estos guiones sirvieron para orientar la interacción entre el entrevistador y el entrevistado, pero no tenía una organización cerrada, ni estaban estructurado secuencialmente.

En la segunda fase de la investigación, el contraste con los programas otras Comunidades Autónomas, se emplearon entrevistas semi-estructuradas a informantes clave. Estas entrevistas tuvieron la doble función de demandar información directamente relacionada con los objetivos del estudio, al tiempo que servir como contactos para la localización de otros entrevistados relevantes. Los sujetos a entrevistar se seleccionaron por ocupar una posición determinada en el funcionamiento de los programas, lo que les proporcionaba una información especialmente relevante sobre los mismos. Como en los casos anteriores las entrevistas se desarrollaron en base a un guión de orientación temática.

### 3.2. Muestreo

Los criterios de muestreo en la presente investigación fueron la heterogeneidad, la pertinencia y la saturación. En la primera fase se eligió el caso del Programa madrileño, en primer lugar, por las limitaciones del presupuesto del proyecto y por la accesibilidad de este contexto para el equipo de investigación. Se consideró relevante el hecho de que fuera uno de los primeros programas en implantarse en España. Además destaca por el volumen de personas perceptoras y el gasto comprometido en esta Comunidad y porque su modelo de renta mínima está orientado hacia la inserción social empleando recursos específicos de integración como los 'Proyectos de Integración IMI'. Dadas estas características ha adquirido una relevancia especial como modelo en otras Comunidades Autónomas. Para abordar esta primera fase se aplicaron, como ya se ha señalado, tres técnicas de obtención de información diferentes. Cada una de ellas implicó una serie de decisiones muestrales<sup>259</sup>.

- a) Para el análisis de los expedientes de familias acogidas por el Programa (ubicados en la Dirección de Servicios Sociales de la CAM) se seleccionó una muestra de 300 expedientes del total de los 26.813 de familias que habían beneficiarias del Programa a finales de 1996. El muestreo se realizó de forma aleatoria sistemática, seleccionando uno de cada 100 expedientes. Se extrajo una muestra representativa de la población que constituyó la base de la elaboración de una tipología y posterior selección de usuarios.
- b) Para la observación de los contextos de gestión del Programa IMI, se seleccionaron los siguientes centros -de acuerdo con los criterios de selección que se detallan en cada uno de contextos propuestos:
  - Madrid Zona Sur: Distrito de Puente de Vallecas (en los cuatro centros de servicios sociales del distrito). Los criterios de la selección fueron: elevada tasa de perceptores, presencia y tradición de movimiento asociativo, grado de cobertura (casi 2% de la población del distrito), alto número de proyectos en marcha, elevados porcentajes de trabajo social 'intensivo' (según la terminología del Programa), y presencia de familias tradicionalmente usuarias de los servicios sociales.
  - Madrid Almendra Central: Distrito Centro. Los criterios de la selección fueron: elevada tasa de perceptores, grado de desintegración social comunitaria, grado de anonimato, accesibilidad a otros servicios debido a su proximidad geográfica, importancia del número de proyectos en

<sup>259</sup> Su aparición en el texto se cita de la manera siguiente:

- OBS1, OBS2, OBS3... para las observaciones de cada una de las entrevistas que se presencié;
- OBSTS1, OBSTS2... para las observaciones relacionadas con cada uno de los profesionales del trabajo social observados;
- OBSCSS1, OBSCSS2... para las observaciones relacionadas con cada uno de los centros de servicios sociales;
- TS1, TS2, TS3... para las expresiones literales de los trabajadores sociales; y
- PRY1, PRY2, PRY3... para hacer mención a los proyectos.

Los números correlativos no se ajusten al orden expuesto para garantizar el anonimato de las personas entrevistadas.

marcha, número elevado de problemáticas específicas como personas sin hogar o inmigrantes y media de edad más elevada.

- Madrid Almendra Central: Distrito de Salamanca. Seleccionado por los siguientes criterios: baja tasa de usuarios IMI, menor ratio trabajador social/usuario, mayor nivel de vida, más recursos disponibles en el centro de servicios sociales y presencia de problemáticas específicas relacionadas con salud, alcoholismo o las ludopatías.
- Corona Metropolitana Zona Sur: Municipio de Leganés. Seleccionado por los siguientes criterios: tasa elevada de usuarios, elevados porcentajes de ‘trabajo social intensivo’ (de acuerdo con la terminología del Programa), población más joven que la media madrileña, presencia de familias con problemas de desempleo y de convivencia, elevado porcentaje de extinciones de la prestación y organización del seguimiento del IMI separado del trabajo social de zona.

En los siete centros de servicios sociales, se han observado presencialmente doscientas treinta y tres entrevistas entre trabajadores sociales y usuarios. Se ha procurado la máxima heterogeneidad en cuanto al tipo de entrevistas según las diferentes etapas del itinerario del Programa (solicitud de incorporación, recopilación de la documentación, seguimiento, negociación y firma del contrato de integración, extinción de la prestación) y según el tipo de familias.

- c) Se realizaron dos entrevistas semiestructuradas con responsables del Programa IMI, una a la jefa del Servicio de Programación y Seguimiento de la Inserción y otra a las dos personas responsables del Servicio de Proyectos de Integración IMI.
- d) Se realizaron entrevistas a trabajadores sociales de los veinte centros de servicios sociales, teniendo en cuenta sus diferencias poblacionales. Éstos fueron seleccionados de entre los integrantes de los equipos de:
  - Diez distritos del Municipio de Madrid (salvo los tres que habían participado en la observación): Carabanchel, Fuencarral, Hortaleza, Latina, Moncloa, San Blas, Tetuan, Usera, Vicálvaro y Villaverde
  - Cuatro municipios de la Corona Metropolitana: Alcobendas, Fuenlabrada, Parla y Getafe
  - Seis municipios -y zonas- de la Corona no Metropolitana: Alcalá de Henares, Aranjuez, Griñón, Mejorada del Campo, San Lorenzo del Escorial y Guadarrama.
- e) Como usuarios del Programa IMI se seleccionaron veintiocho familias con perfiles e itinerarios diferentes. Esta selección se llevó a cabo a partir del análisis previo de los expedientes administrativos de las familias. Se buscaron perfiles típicos y se hizo un ‘casillero tipológico’<sup>260</sup>. A partir de los expedientes se fueron delimitando

<sup>260</sup> Entiéndase por ‘casillero tipológico’ un dispositivo muestral, de carácter instrumental, del que se sirve el investigador para hacer operativa una selección de entrevistados, orientada a controlar o por lo menos garantizar mínimamente la heterogeneidad de la muestra en variables consideradas, analíticamente relevantes



una serie de 'itinerarios- tipo'. Se configuraron veintiocho categorías que se consideraron relevantes en función de los criterios del tipo de problemática familiar, la composición del hogar, el sexo del titular y estancia actual/estancia anterior en el Programa:

- 1- *Mujer joven separada con dos hijos (no en IMI)*
- 2- *Mujer joven separada con tres hijos (no en IMI)*
- 3- *Mujer soltera con un hijo (en IMI)*
- 4- *Mujer joven soltera con un hijo, ex-toxicómana (no en IMI)*
- 5- *Mujer de edad media, separada con dos hijos mayores dependientes (no en IMI)*
- 6- *Mujer de edad media, divorciada con dos hijos dependientes y con madre (no en IMI).*
- 7- *Mujer sola soltera en periodo IMI (hoy casada y con un hijo, no en IMI)*
- 8- *Varón soltero con madre pensionista (no en IMI)*
- 9- *Varón mayor sólo soltero (en IMI)*
- 10- *Varón solo ex-toxicomano (en IMI)*
- 11- *Varón sólo transeúnte, con ruptura familiar (en IMI)*
- 12- *Varón sólo con problemas de alcoholismo y ruptura familiar (no en IMI)*
- 13- *Pareja joven gitana con dos hijos (en IMI)*
- 14- *Mujer gitana viuda con hijo y su familia (dice no estar, ni haber percibido nunca IMI):*
- 15- *Pareja con tres hijos, con una pensión (no en IMI)*
- 16- *Pareja joven, con dos hijos pequeños, problemas de desempleo (no en IMI, extinción reciente)*
- 17- *Pareja con hijos mayores dependientes, con desempleo (no en IMI, extinción reciente)*
- 18- *Familia plurinuclear y multiproblemática.*
- 19- *Pareja mixta, inmigrante del Zaire y mujer española. Hijos mayores independientes (en IMI).*
- 20- *Familia plurinuclear (no en IMI)*
- 21- *Mujer inmigrante peruana con dos hijos (en IMI)*
- 22- *Pareja de edad media con dos hijos pequeños, con desempleo (no en IMI)*
- 23- *Familia multiproblemática (no en IMI)*
- 24- *Familia multiproblemática (en IMI)*
- 25- *Varón sólo soltero edad intermedia (en IMI)*
- 26- *Familia plurinuclear gitana (no en IMI)*
- 27- *Varón sólo soltero, vive en habitación compartida (en IMI)*
- 28- *Mujer sola, con problemas de salud (en IMI)*

f) Para las entrevistas a responsables de Proyectos de Integración IMI se eligieron diez proyectos con características y objetivos diversos (entre 52 aprobados en 1996). Se seleccionaron Proyectos de los diferentes tipos reconocidos administrativamente: proyectos laborales (que incluyen empresas de inserción, agencias de colocación, autoempleo y formación laboral y apoyo a la contratación), proyectos formativos prelaborales, proyectos de integración social y proyectos de desarrollo comunitario.

La segunda fase de la investigación tuvo como objetivo contrastar a través de informantes clave las conclusiones extraídas en la fase exploratoria. Los criterios de selección fueron tanto la diversidad de los modelos de aplicación de las políticas de rentas mínimas como un cierto grado de desarrollo de la política, medido por los niveles de cobertura y de gasto. En función de estos criterios se seleccionaron las siguientes Comunidades Autónomas:

- País Vasco: elevado volumen de perceptores, nivel de gasto significativo. Fue el primer programa implantado en España.
- Cataluña: destaca también por el elevado volumen de personas atendidas, así como por la importancia de recursos para la integración y un grado de cobertura de la prestación medio-bajo.
- Castilla-La Mancha: ejemplo de programa autonómico que aplica un modelo de empleo social protegido.

En estos contextos se seleccionaron las siguientes entrevistas a informantes clave<sup>261</sup>:

- En País Vasco, seis entrevistas:
  - Responsable de la Unidad de Gestión del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social.
  - Jefe de Estudios de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico. Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social.
  - Responsable del Programa de Ayudas de Emergencia. Ayuntamiento de Bilbao.
  - Dos técnicos de la Federación Sartu (Formación y Empleo).
  - Jefa del Servicio de Inserción Social y Jefe de Servicios Personales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
  - Trabajadora social del Ayuntamiento de Lasarte-Oria (Guipuzcoa).
- En Cataluña, cuatro entrevistas:
  - Responsable de gestión del Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción. Departamento de Bienestar Social.
  - Trabajadora social del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet.
  - Trabajadora social del Barrio Gótico del Ayuntamiento de Barcelona.
  - Trabajadora social del Ayuntamiento de Hospitalet.
- En Castilla- la Mancha, siete entrevistas:
  - Jefe de Sección de Prestaciones Económicas de la Consejería de Bienestar Social.

<sup>261</sup> Para hacer referencia a estas entrevistas en el texto, se seguirá la siguiente anotación:

- PV1, PV2..., para las entrevistas en el País Vasco;
- CAT1, CAT2..., para las entrevistas llevadas a cabo en Cataluña; y
- CM1, CM2..., para las entrevistas en Castilla-La Mancha.

- Jefe de Sección del Programa de Integración de la Consejería de Bienestar Social.
- Jefe de Sección de Prestaciones Económicas de la Delegación Provincial de Ciudad Real.
- Jefe de Sección del Programa de Integración de la Delegación Provincial de Ciudad Real.
- Dos trabajadores sociales de un centro de servicios sociales de Talavera de la Reina (Toledo).
- Trabajador social de comarca rural en Toledo.
- Entrevista en grupo en el que participaron: Jefe de Sección de Prestaciones Económicas, Jefe de Sección del Programa de Integración y un trabajador social de una localidad de tamaño intermedio en la Delegación Provincial de Albacete

### **3.3. La validez de la investigación**

En un tipo de análisis cualitativo como el realizado permanece siempre presente el problema de la adecuación de las interpretaciones, es decir, de si las interpretaciones que se han hecho sobre los fenómenos estudiados son las correctas y de si se adecuan a la realidad estudiada. Se han utilizado varias estrategias para procurar reducir esta incertidumbre.

Una de ellas ha sido llevar a cabo un contraste constante de la información y las interpretaciones realizadas. En esta investigación las comparaciones e intercambios de información fueron constantes a lo largo de todo su desarrollo.

Una segunda forma ha sido la denominada 'triangulación de los datos' o uso de diferentes fuentes de información. Como ya se ha mostrado, en esta investigación se ha acudido a diferentes fuentes de información para aportar evidencia empírica sobre los interrogantes que han articulado la investigación. De esta forma se puede incrementar la confianza en los datos y en los resultados derivados de los mismos.

También se ha empleado la llamada 'validación de los respondentes' presentando la versión de sus resultados a los participantes en la investigación y discutiendo con ellos dichos resultados. En el mes de julio de 1997 se organizaron dos reuniones con trabajadores sociales y responsables del programa, donde se expusieron abreviadamente las principales conclusiones que hasta la fecha se habían ido elaborando. Estas reuniones supusieron un importante acuerdo y apoyo a las líneas argumentativas expuestas.

Otra fuente de sesgo o amenaza a la 'validez' de una investigación es lo que se conoce con el nombre de 'reactividad', esto es, la influencia de la presencia del investigador en los sitios o los individuos de los que se obtiene la información. Las estrategias y recursos utilizadas para reducir al máximo posible esta distorsión han sido la búsqueda de adecuación

---

El orden correlativo de los números no se corresponde con las entrevistas que se describen a continuación para garantizar el anonimato de los informantes.

de características de entrevistadores y entrevistados, los intentos de minimizar la distorsión del funcionamiento cotidiano de centros de servicios sociales y la presencia en las entrevistas observadas asumiendo el papel de estudiantes en prácticas de forma que sea más inadvertida.

Por último, en esta investigación se contrastaron los resultados obtenidos en el estudio de caso de la Comunidad de Madrid con otros programas desarrollados en diferentes contextos, buscando ampliar la 'validez externa', es decir aumentando la posibilidad de generalizar los resultados obtenidos. No fue el objetivo de este contraste el conseguir la generalización de los resultados, sino posibilitar una comparación enriquecedora de las conclusiones obtenidas.

## Referencias bibliográficas

ABRAHAMSON, P.

- (1997), "Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos?" en MORENO, L. (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 117-141. Madrid: CSIC.
- (1996), "Governing Poverty in Scandinavia." (Mimeo)
- (1995), "Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿Convergencia de Solidaridades?" en MORENO, L. y SARASA, S. (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 113-153. Madrid: CSIC.
- (1992), "The Scandinavian Model: Myths and Realities". Ponencia presentada en la Conferencia europea *From European Societies to European Society: The National Welfare States and European Integration*, St.Martin, Alemania, Noviembre.
- (1991), "Welfare and Poverty in the Europe of the 1990s: Social progress or Social dumping?" en *International Journal of Health Services*, 21, (2).

ADELANTADO, J., NOGUERA, J.A. y RAMBLA, X.

- (1995), "Un modelo para el análisis de las relaciones entre política social y estructura social". Ponencia presentada en el *V Congreso Español de Sociología. Horizontes desde la incertidumbre*. Granada, 28-30 de Septiembre.

ADRIAANSENS, H.

- (1994), "Citizenship, Work and Welfare" en VAN STEENBERGEN, B. (comp.), (1994), *The Condition of Citizenship*, pp. 66-75. Londres: SAGE.

AGRANOFF, R.

- (1997), "Las relaciones y la gestión intergubernamentales" en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E., *La nueva Administración Pública*, pp. 125-176. Madrid: Alianza Editorial.
- (1993), "Colaboración entre administraciones en programas de bienestar social: Perspectiva internacional", *Papeles de Trabajo*, Fundación Universitaria Ortega y Gasset, Madrid.
- (1993a), "Las relaciones intergubernamentales y el estado de las autonomías", en *Política y Sociedad*, 13, pp. 87-105.

AGUILAR, M., CORERA, C., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M.

- (1990), "Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones acerca de los Servicios Sociales y el Trabajo Social" en *Documentación social, Trabajo social y servicios sociales*, 79, pp. 217-244.

AGUILAR, M., GAVIRIA, M., y LAPARRA, M.

- (1994), "El salario social de las Comunidades Autónomas" en FOESSA, *V Informe Sociológico sobre la situación en España. Sociedad para todos en el año 2000*, pp. 1525-1546. Madrid: Fundación FOESSA.
- (1991), "Les limites de l'Espagne sociale: pauvreté, allocation d'assistance et revenu minimum" en *Revue Française des Affaires Sociales*, 45, (n. extraordinario), pp. 131-159.

AGUILAR, M., LAPARRA, M. y GAVIRIA, M.,

- (1996), "Programas de renta mínima de inserción en España 1989-1995" en VV.AA. *Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, pp. 161-199. Madrid: Fundación Argentaria-Ed. Visor.
- (1995), *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA.
- (1995a), "Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión" en MORENO, L. y SARASA, S. (comps.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 331-368. Madrid: CSIC.

- (1994), "Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas" en *Documentación social, La pobreza en España hoy*, 96, pp. 201-222.
  - (1993), "Crisis y sociedad de exclusión: Reflexiones desde el Trabajo Social" en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 31-32, pp. 9-24.
- AIGUABELLA, J.
- (1989), "Un mapa de la pobreza en Cataluña" en CEBS, *La pobreza en la España de los 80*, pp. 51-55. Madrid: Acebo.
- ALARCÓN, M.R.
- (1997), "La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y el Protocolo 14 de Maastricht" en MORENO, L., *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp.169-189. Madrid: CSIC.
- ALBER, J.
- (1995), "A Framework for the Comparative Study of Social Services" en *Journal of European Social Policy*, 5, (2), pp. 131-149.
- ALCOVER, A. y VILA, L.
- (1984), "Europa contra la pobreza: El Programa de Lucha contra la Pobreza en CEE" en *Documentación social, Pobreza y marginación*, 56-57, pp. 445-458.
- ALIENA MIRALLES, R.
- (1998), *Vivir sin dinero en un medio hostil. Adelaida Martínez y el honor de la pobreza*. Tesis doctoral. Universidad de Valencia. (Mimeo)
  - (1996), "Renta mínima de inserción" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.) (1996), *Administración social: Servicios de bienestar social*, pp. 577-632. Madrid: Siglo XXI.
  - (1996a), "Representaciones de la pobreza: esbozo de un mapa" en *Cuadernos de Trabajo Social*, 9, pp. 71-96.
  - (1993), "Once hipótesis sobre el estado de bienestar y la política social" en *Cuadernos de Trabajo Social*, 6, pp.9-23.
  - (1991), "RMI, le Gouvernement espagnol à contre-courant" en *Revue Française des Affaires Sociales*, 45, (n. extraordinario), pp. 81-97.
  - (1991a), *Rentas mínimas de inserción social*. Valencia: Generalitat Valenciana, Conselleria de Treball i Affers Socials, Institut Valencià de Serveis Socials.
  - (1990), "A la sombra de Speenhamland: Una perspectiva histórica para el ingreso mínimo de inserción" en *Documentación Social, Renta mínima y salario ciudadano*, 78, pp. 71-91.
- ALMEDA, E. y SARASA, S.
- (1996), "Growth to Diversity" en GEORGE, V. y TAYLOR-GOODY, P. (eds.) *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*, pp. 155-176. Londres: Macmillan.
- ALONSO, J.M. y GONZALO, B.
- (1997), *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Madrid: BOE
- ALONSO, N.
- (1993), "El ingreso madrileño de inserción" en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 31/32, pp. 79-87.
  - (1991), "El ingreso mínimo de integración y la desigualdad madrileña" en *Alfoz*, 77-78, pp. 65-68.
- ALONSO, N. et alii
- (1991), "El RMI y el contrato social" en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 23, pp. 63-71.
- ALONSO BENITO, L.E.
- (1995), "Necesidades, desigualdad y democracia: la polémica sobre la gobernabilidad del Estado del bienestar keynesiano" en ÁLVAREZ-URÍA, F. et alii, *Desigualdad y pobreza hoy*, pp. 41-72. Madrid: Talasa.

ALONSO OLEA, M.

- (1989), "Presentación y análisis general del Código de Seguridad Social" en *Un nuevo modelo europeo de Seguridad Social. El proyecto de Código de Lovaina*. En CARITAS (1989), pp. 36-38.

ALONSO TORRENS, F.J.

- (1994), "La pobreza acumulada y la marginación y/o 'exclusión social'" en *Documentación social, La pobreza en España hoy*, 96, pp.159-173.

ÁLVAREZ-URÍA, F.

- (1998), "Retórica neoliberal" en *Claves de razón práctica*, 80, marzo, pp. 25-28.
- (1995), "En torno a la crisis de los modelos de intervención social" en ALVAREZ URÍA, F. *et alii*, *Desigualdad y pobreza hoy*, pp. 5-39. Madrid: Talasa.
- (1992), "De nuevo, los pobres" en ÁLVAREZ-URÍA, F. (comp.), *Marginación e inserción*, pp. 13-21. Madrid: Endymion.
- (comp.) (1992a), *Marginación e inserción*. Madrid: Endymion.
- (1986), "Los visitantes del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del s. XIX" en VV.AA. *Cuatro siglos de acción social. De la beneficencia al bienestar social*, pp. 117-146. Madrid: Siglo XXI.

ÁLVAREZ URÍA, F. *et alii*

- (1995), *Desigualdad y pobreza hoy*. Madrid: Talasa.

ÁLVAREZ VARA, C. *et alii*

- (1990), *Incorporación social de colectivos marginados*. Madrid:CEBS-Acebo.

AMENTA, E.

- (1993), "The State of the Art in Welfare State Research on Social Spending Efforts in Capitalist Democracies since 1960" en *American Journal of Sociology*, 99, (3), pp. 750-763.

ANALÍTICA, S.L.

- (1996), *Las desigualdades en España. Síntesis estadística*. Madrid: Fundación Argentaria-Ed. Visor.

ANDERSEN, J. y LARSEN, J.E.

- (1995), "The Underclass Debate. A Spreading Disease?" en MORTENSEN, N (ed.) *Social Integration and Marginalisation*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

ANTTONEN, A. y SIPILÄ, J.

- (1997), "Cinco regímenes de servicios sociales de atención" en MORENO, L. (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 431-458. Madrid: CSIC.

ARIÑO, M.

- (1996), "El trabajo social y los servicios sociales" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.) (1996), *Administración social: Servicios de bienestar social*, pp. 19-28. Madrid: Siglo XXI.

ATKINSON, A.

- (1993), "Análisis de los efectos de la pobreza en la Comunidad Europea" en FUNDACIÓN ARGENTARIA, *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vol. II, La distribución de la renta*, pp. 9-22. Madrid: Fundación Argentaria.

AURIOL, D.

- (1993), "L'autonomisation des politiques sociales d'insertion, 1970-1990"; L'émergence d'une nouvelle catégorie d'action" en *Revue Française des Affaires Sociales*, 47, (1), pp. 41-63.

AYALA, L.

- (1997), *Análisis económico de los sistemas de rentas mínimas en España desde una perspectiva comparada*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid. (Mimeo)
- (1994), "Social Needs, Inequality and the Welfare State in Spain: Trends and Prospects" en *Journal of European Social Policy*, 4 (3), pp. 159-179.

- (1994a), "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas" en *Documentación Social, La pobreza en España hoy*, 96, pp. 223-275.
- AYALA, L., MARTÍNEZ, R. y RUÍZ-HUERTA, J.
- (1993), "La distribución de la renta en España en los años ochenta" en FUNDACIÓN ARGENTARIA, *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vol. II, La distribución de la renta*, pp. 101-136. Madrid: Fundación Argentaria.
- AYALA, L. y RENES, V.
- (1998), "El estudio de la pobreza en España" en EDIS et alii, *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*, pp. 109-146. Madrid: F.FOESSA-Cáritas.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID
- (1996), *Informe técnico sobre el documento: "Revisión del Programa IMI 1990-1995". Conclusiones*. División de Reinserción. Departamento de Prevención y Familia. Área de Servicios Sociales. (Mimeo)
- (1994), *Valoración de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid sobre el Estado actual del Programa IMI. Mayo 1994*. Área de Servicios Sociales. (Mimeo)
- (1993), *Ingreso Madrileño de Integración. IMI. Grupos de trabajo*. Área de Servicios Sociales. Departamento de Prevención y Familia. Sección de Prevención-Reinserción. diciembre 1993. (Mimeo)
- (1993a), *Análisis y reflexión sobre los Proyectos de Integración*. Área de Servicios Sociales. (Mimeo)
- AZNAR, M.
- (1998), "El pretendido Estado de Bienestar en España: elementos para una evaluación" en FERNÁNDEZ GARCÍA, T. (coord.) *Estado de Bienestar: Perspectivas y límites*, pp.81-116. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha.
- (1994), "La legislación autonómica de Acción Social" en FOESSA, *V Informe Sociológico sobre la situación en España. Sociedad para todos en el año 2000*, pp. 1853-1868. Madrid: Fundación FOESSA.
- (1987), "Los servicios sociales en la Ley de Bases de Régimen Local" en CEBS, *Aplicación de las Leyes de Servicios Sociales*, pp.43-57. Madrid: Acebo.
- BALDWIN, P.
- (1994), "Can We Define a European Welfare State Model?" Ponencia presentada en la conferencia *Comparative Welfare Systems*. Roskilde: Universidad de Roskilde.
- (1992), *La política de solidaridad social. Bases sociales del estado de bienestar europeo 1875-1975*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (Ed.orig: 1990).
- (1992a), "The Welfare State for Historians. A Review Article" en *Comparative Studies in Society and History*, 34, (4), pp. 695-707.
- BARBALET, J.M.
- (1988), "Citizenship Rights" en BARBALET, *Citizenship: Rights Struggle and Class Inequality*. Milton Keynes: Open University Press.
- BELTRAN, M.
- (1996), "De la reforma de la Administración al control de los servicios públicos" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, enero-agosto, pp. 5-16.
- (1994), "Cinco vías de acceso a la realidad social" en GARCÍA FERRANDO, M., IBÁÑEZ, J. y ALVIRA, F. (comps.), *El análisis de la realidad social*, pp.17-48. Madrid: Alianza Universidad.
- BELTRAN AGUIRRE, J.L.
- (1992), *El régimen jurídico de la acción social pública*. Oñati: IVAP.
- BENDIX, R.
- (1974), *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu. (Ed. orig: 1964).



BÉNÉTON, P.

- (1996), "Doing Good without the Idea of 'Good' on Policies for 'the Fight against Poverty'", Ponencia presentada en el Simposio *Desafíos al Estado del Bienestar: Factores internos y externos de la dinámica del cambio* en Pamplona, mayo de 1996.

BENNETT, C.J. y HOWLETT, M.

- (1992), "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change" en *Policy Sciences*, 25, pp. 275-294.

BERGERE, J. et alii

- (1993), *Estudio cualitativo sobre las actitudes de la población IMI hacia el trabajo*. (Mimeo)

BERGHMAN, J.

- (1996), "Conceptualising Social Exclusion", Ponencia presentada en la Conferencia de *European Science Foundation sobre Social Exclusion and Social Integration in Europe: Theoretical and Policy Perspectives on Poverty and Inequality*. Blarney, Irlanda, 26-31 de marzo.
- (1995), "Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework" en ROOM, G. (comp.), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, pp. 10-28. Bristol: The Policy Press.

BERRY, J.M., PORTNEY, K.E. y THOMSON, K.

- (1991), "The Political Behavior of Poor People" en JENCKS, C. y PETERSON, P.E. (eds.) *The Urban Underclass*, pp. 357-372. Washington: The Brooking Institution.

BOSCH, A., ESCRIBANO, C. y SÁNCHEZ, I.

- (1989), *Evolución de la pobreza y la desigualdad: 1973-81*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

BOTTOMORE, T.

- (1992), "Citizenship and Social Class. Forty Years On", en MARSHALL, T.H. y BOTTOMORE, T., *Citizenship and Social Class*, pp. 55-93. Londres: Pluto Press.

BOUGUET, D. y NOGUÈS, H.

- (1994), "Evaluation des politiques de lutte contre les exclusions sociales" en *Revue Française des Affaires Sociales*, 48, (2), pp. 43-58.

BRUTO DA COSTA, A.

- (1994), "The Measurement of Poverty in Portugal" en *European Journal of Social Policy*, 4, (2), pp.95-115.

BRYSON, L.

- (1992), *Welfare & the State*. Londres: Macmillan.

BUHR, P. y WEBER, A.

- (1996), "The Impact of Social Change on Social Assistance. Two Cohorts of German Welfare Recipients Compared", *Arbeitspapier 31, Sonderforschungsbereich 186 der Universität Bremen*.

CABASÉS, J.M. y MONTSERRAT, J.

- (1991), "Análisis económico de la implantación de la renta mínima garantizada" en VV.AA., *Nuevas necesidades, nuevas prestaciones. IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales* en Vitoria-Gasteiz, 21-23 de marzo de 1991 (Asociación de Economía de la Salud).

CAINZOS, J.J.F.

- (1991), "Los componentes público y privado del Estado de Bienestar: Una perspectiva constitucional" en RODRÍGUEZ CABRERO, G. (ed.), *Estado, privatización y bienestar*, pp. 47-94. Barcelona: Fuhem-Icaria.

CAM

- (1997), *Programa "Ingreso Madrileño de Integración" (IMI). Memoria de gestión.1996*. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. (Mimeo)

- (1997a), *Población extranjera en el programa IMI. Análisis por procedencia de los distintos colectivos de la población inmigrante presente en el IMI. A 31-12-1996*. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, junio 1997. (Mimeo)
- (1996), *Programa "Ingreso. Madrileño de Integración" (IMI). Memoria de gestión.1995*. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. (Mimeo)
- (1996a), *La población extranjera en el Programa del Ingreso Madrileño de Integración. A 31 de enero de 1996*. Servicio de Programación y Seguimiento de la Inserción. Sección de Estudios Evaluativos. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. Dirección General de Servicios Sociales. (Mimeo)
- (1996b), *Las personas sin hogar en el Programa del Ingreso Madrileño de Integración. A 30 de junio de 1996*. Servicio de Programación y Seguimiento de la Inserción. Sección de Estudios Evaluativos. Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. Dirección General de Servicios Sociales. (Mimeo)
- (1994), *Los Proyectos IMI. Comentarios teóricos y resultados prácticos*. Madrid: Consejería de Integración Social.
- (1994a), *Manual de utilización del sistema de información del Programa IMI. Circular nº 4 sobre el Ingreso Madrileño de Integración*. Dirección General de Servicios Sociales Generales. (Mimeo)
- (1993), *El Programa Ingreso Madrileño de Integración. Primera Evaluación*. Madrid: Consejería de Integración Social.
- (1992), *El Programa Ingreso Madrileño de Integración. Volumen 1*. Madrid: Consejería de Integración Social.
- (1992a), *El Programa Ingreso Madrileño de Integración. La Integración. Volumen 2*. Madrid: Consejería de Integración Social.
- (1992b), *El Programa Ingreso Madrileño de Integración. La Exclusión. Volumen 3*. Madrid: Consejería de Integración Social.
- (1992c), *El Programa Ingreso Madrileño de Integración. Los excluidos y la Protección Social. Volumen 4*. Madrid: Consejería de Integración Social.
- (1992d), *El Programa Ingreso Madrileño de Integración. La Exclusión Social y la Vivienda. Volumen 5*. Madrid: Consejería de Integración Social.

CAMPS, V.

- (1990), "Introducción" en RAWLS, J. *Sobre las libertades*. Barcelona: Paidós.

CANTÓ-SÁNCHEZ, O.

- (1997), "Desempleo y pobreza en la España de los noventa", *Documentos de Trabajo de la Fundación FIES*, 136/1997.

CARABAÑA, J.

- (1995), "¿Quién habita en las decilas?" en *Igualdad*, 15, noviembre, pp.10-12.

CARITAS,

- (1997), *Políticas de lucha contra la exclusión social. Documentación social*, 106, enero-marzo. Madrid: Cáritas Española.
- (1994), *La pobreza en España hoy. Documentación social*, 96, julio-septiembre. Madrid: Cáritas Española.
- (1990), *Renta mínima y salario ciudadano. Documentación social*, 78, enero-marzo. Madrid: Cáritas Española.
- (1990a), *Dossier sobre renta mínima y salario ciudadano, Volumen II*. Madrid: Servicio de Documentación de Cáritas Española.
- (1989), *Dossier sobre renta mínima y salario ciudadano*. Madrid: Servicio de Documentación de Cáritas Española.

CARMONA GARCÍA, J.I.

- (1986), "La asistencia social en la España de los Austrias" en VV.AA. *Cuatro siglos de Acción Social en España. De la beneficencia al bienestar social*, pp.69-88. Madrid: Siglo XXI.

CASADO, D.

- (1995), "La pobreza y su reconceptualización" en *Diálogo Filosófico*, 32, pp. 179-186.
- (1994), "Sectores y factores de la pobreza reconceptualizada en España" en *Documentación social, La pobreza en España hoy*, 96, pp. 143-158.
- (1992), *Introducción* en VIVES, J.L. *Del socorro de los pobres*. Barcelona: Hacer.
- (1990), *Sobre la pobreza en España: 1965-1990*. Barcelona: Ed. Hacer
- (1989), *Introducción a los servicios sociales*. Madrid: Acebo.
- (1989a), "Viejos y nuevos pobres en la España de los 80" en CEBS, *La pobreza en la España de los 80*, pp.15-35. Madrid: Acebo.
- (1987), "Los servicios sociales en el Estado de las Autonomías. Cuestiones de aplicación" en CEBS, *Aplicación de las leyes de servicios sociales. V Jornadas de estudio del Comité Español para el Bienestar Social*, pp.15-26. Madrid: Acebo.

CASADO et alii

- (1994), "Acción social y servicios sociales" en FOESSA, *V Informe Sociológico sobre la situación en España. Sociedad para todos en el año 2000*, Capítulo 11, pp.1735-1880. Madrid: Fundación FOESSA.

CASTEL, R.

- (1997), "The model of 'employment society' as a principle of comparison between systems of social protection" en MIRE, *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, vol. 3, *Florence Conference*, pp. 27-46. Paris: Mission Recherche et Experimentation (MIRE).
- (1992), "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales" en ÁLVAREZ-URÍA, F. (comp.) *Marginación e inserción*, pp. 25-36. Madrid: Endymion.
- (1990), "Les situation-limite du processus de marginalisation: de la vulnérabilité a la désaffiliation". Ponencia presentada en la *EC Conference on Poverty, Marginalisation and Social Exclusion in the Europe of the 90's* en Sassari, Alghero, Italia, 23-25 de abril de 1990.

CASTELLS, M.

- (1990), "The Rise of the Dual City: Social Theory and Social Trends". Conferencia pronunciada en *Carl Fiedrich Von Siemens Stiftung* en Munich, 22 de febrero de 1990. (Mimeo)

CASTELLS, M. y ALONSO ZALDIVAR, C.

- (1992), *España, fin de siglo*. Madrid: Alianza Editorial.

CASTLES, F.

- (1994), "Social Security in Southern Europe: A Comparative Overview". Ponencia presentada en la *Conferencia organizada por el Subcomité de Europa del Sur del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales* (Subcommittee on Southern Europe of the Social Science Research Council) en Estambul, 1-2 de julio de 1994.
- (1994a), "On Religion and Public Policy: Does Catholicism make a difference?" en *European Journal of Political Research*, 25, pp. 19-40.
- (1994b), "Comparing the Australian and Scandinavian Welfare State" en *Scandinavian Political Studies*, 17, (1), pp. 31-46.
- (1993), *Family of Nations. Patterns of Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press.

CASTLES, F. y MITCHELL, D.

- (1990), "Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?", en *Public Policy Program Discussion Paper*, 21, Canberra: Australian National University.

CASTRO ALFÍN, D.

- (1990), "Las necesidades sociales y su cobertura. 1800-1868" en VV.AA., *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y previsión*, pp. 69-100. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

CASTRO, M.J. y FACAL, T.

- (1996), "La pobreza y la protección social" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.), *Administración social. Servicios de bienestar social*, pp. 543-560. Madrid: Siglo XXI.

CEBS, COMITÉ ESPAÑOL PARA EL BIENESTAR SOCIAL

- (1990), *Acciones frente a la pobreza*. Madrid: Acebo.
- (1989), *La pobreza en la España de los 80*. Madrid: Acebo.
- (1987), *Aplicación de las Leyes de Servicios Sociales*. Madrid: Acebo.

CES, COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

- (1997), *La pobreza y la exclusión social en España. Informe 8/1996*. Madrid: Consejo Económico y Social.

CERC, CENTRE D'ETUDE DES REVENUS ET DES COUTS

- (1991), *Atouts et difficultés des allocataires du Revenu Minimum d'Insertion. Rapport final*. Documents du CERC, 102. Paris: CERC.

COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE GUIPÚZCOA

- (1989), "Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi" en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 15, pp. 56-66.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

- (1998), *Social Protection in Europe 1997*. Luxemburgo: Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales.
- (1994), *Libro blanco. La política social europea. Un paso adelante*. Dirección general de empleo, relaciones laborales y asuntos sociales. Comunicación de 27 de julio de 1994. COM(94) 333.
- (1993), *Libro verde. Política social europea. Opciones para la Unión*. Dirección general de empleo, relaciones laborales y asuntos sociales. Comunicación del Sr. Flynn de 17 de noviembre de 1993. COM(93) 551.
- (1989), *Anteproyecto de la Comisión sobre la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales*. adoptado el 17 de mayo de 1989, en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 4-5, junio de 1989. (En CÁRITAS, 1989, p.49).
- (1988), *Dimensión social del mercado interior*. Bruselas, 14 de septiembre de 1988. (En CÁRITAS, 1989, pp.39-42)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

- (1989), "Dictamen sobre la pobreza" en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 28 de agosto de 1989. C 221/10. (En CÁRITAS, 1989, pp. 27-31).

CONSEJO DE EUROPA

- (1987), *Actas del Coloquio conmemorativo del XXV Aniversario de la Carta Social Europea*, celebradas en Granada, 26 de octubre de 1987. (En CÁRITAS, 1989).

CORRAL, L.

- (1989), "El salario social, una reflexión desde la Administración Local" en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 15, pp. 72-76.

COUSINS, Ch.

- (1998), "Social Exclusion in Europe: Paradigms of social disadvantage in Germany, Spain, Sweden and the United Kingdom" en *Policy and Politics*, 26, (2), pp. 127-146.

CRESPO, T.

- (1987), "Experiencia de aplicación de la Ley de Servicios Sociales en el País Vasco", en CEBS, *Aplicación de las leyes de servicios sociales*, pp.105-112. Madrid: Acebo.

CROMPTON, R.

- (1994), *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*. Madrid: Tecnos. (Ed. orig. 1993)

CRUZ ROCHE, I.

- (1994), "La protección social en los países del Sur de Europa: ¿convergencia o divergencia?". Ponencia presentada en el *III Seminario Internacional de Política Social 'Gumersindo de Azcárate'*, septiembre-octubre, Madrid.

CRUZ MARTINEZ, R.

- (1990), "La frustración de un sistema unificado de seguros sociales: la República y la Guerra Civil" en VV.AA., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, pp. 361-394. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

CRUZ ROCHE, I., DESDENTADO, A. y RODRIGUEZ CABRERO, G.

- (1985), *Política social y crisis económica*. Madrid: Siglo XXI.

CUESTA BUSTILLO, J.

- (1990), "El proceso de expansión de los seguros sociales obligatorios. Las dificultades, 1919-1931" en VV.AA., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, pp. 287-320. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- (1986), "Evolución de la previsión social española en el primer tercio del siglo XX: los primeros seguros sociales en los años veinte" en VV.AA. *Cuatro siglos de acción social De la beneficencia a la acción social*, pp. 195-226. Madrid: Siglo XXI.

DAHRENDORF, R.

- (1990), *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Madrid: Mondadori.

DEACON, A.

- (1993), "Richard Titmuss: 20 Years On" en *Journal of Social Policy*, 22, (2), pp. 235-242.

DEAN, H. y TAYLOR-GOODY, P.

- (1992), *Dependency culture*. Londres: Harvester-Wheatsheaf.

DEDEKEN, J.

- (1992), "Czechoslovakia: Social Citizenship and the Legacy of a Work-Centered Policy Regime" Ponencia presentada en la Conferencia europea *From European Societies to European Society: The National Welfare States and European Integration*. St.Martin, Alemania, Noviembre.

DELEECK, H. Y VAN DEN BOSCH, K.

- (1992), "Poverty and Adequacy of Social Security in Europe: A Comparative Analysis" en *European Journal of Social Policy*, 2, (2), pp.107-120.

DEPARTAMENT DE BENESTAR SOCIAL-INSTITUT DEP

- (1996), *La implantació del PIRMI i el perfil dels sol·licitants acollits (1990-1995). Informe de resultats*. Barcelona: Departament de Benestar Social. (Mimeo)

DÍAZ PERDIGUERO, A. y GARCÍA HERRERO, G.

- (1989), "Subsidios de garantía de ingresos y servicios sociales" en *Revista de Servicios sociales y Política Social*, 15, pp. 28-35.

DOMENECH, R.

- (1989), "Opinión" en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 15, pp. 68-70.

DOMÈNECH, T.

- (1993), "... y fraternidad" en *Isegoría*, 7, pp. 49-78.

DUFFY, K.

- (1995), *Exclusion sociale et dignité de la personne en Europe: Rapport d'orientation pour le projet du Conseil de l'Europe*. CDPS (95) 1 Rev. Estrasburgo: Consejo de Europa.

EARDLEY, T., BRADSHAW, J., DITCH, J., GOUGH, I. y WHITEFORD, P.

- (1996), *Social Assistance Schemes in OECD Countries: Volume I Synthesis Report*, Department of Social Security, Research Report, 46. Londres: HMSO.

- (1996a), *Social Assistance Schemes in OECD Countries: Volume II Country Reports*, Department of Social Security, Research Report, 47. Londres: HMSO.

EDIN, K

- (1991), "Surviving the Welfare System: How AFDC Recipients Makes Ends Meet in Chicago" en *Social Problems*, 38, (4), pp.462-473.

EDIS-CÁRITAS,

- (1989), *Pobreza y desigualdad en la Comunidad de Madrid. Necesidades, recursos y balance social*. Madrid: Ed. Popular.
- (1984), *Pobreza y marginación. Documentación social*, 56-57, julio-diciembre. Madrid: Cáritas Española.

EDIS *et alii*

- (1998), *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*. Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas.

ESPING-ANDERSEN, G.

- (ed.) (1996), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, UN.
- (1996a), "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy" en ESPING-ANDERSEN, G. *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, UN.
- (1996b), "¿Igualdad o empleo? La interacción de salarios, estado de bienestar y cambio familiar" en VV.AA., *Dilemas del Estado de Bienestar*, pp. 9-27. Madrid: Fundación Argentaria-Ed. Visor.
- (1994), "After the Golden Age: the Future of the Welfare State in the New Global Order", *World Summit for Social Development. Occasional Paper* no. 7. Ginebra: UNRISD.
- (1993), *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Alfons el Maganim. (Ed. orig: 1990).
- (1993a), "Post-industrial Class Structures: An Analitical Framework" en ESPING-ANDERSEN, G. (ed.), *Changing Classes. Stratification and Mobility in Post-industrial Societies*. Londres: SAGE.
- (1993b), "La macrosociología comparativa de los estados del bienestar", en MORENO, L. (comp.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, pp. 145-161. Madrid: CSIC.
- (1992), "Budgets and Democracy: Towards a Welfare State in Spain and Portugal, 1960-1986". Instituto Universitario Europeo. Florencia. (Mimeo)
- (1991), "Book Review: The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975 by Peter Baldwin" en *American Journal of Sociology*, 97, (1), pp. 224-226.
- (1989), "The Three Political Economies of the Welfare State", en *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26, pp. 10-36.

ESTIVILL, J.,

- (1993), "Los prolegómenos de las rentas mínimas en España y en Euskadi", en MORENO, L. *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, pp. 289-319. Madrid: CSIC.
- (1991), "Le kaléidoscope des politiques publiques face à la pauvreté en Espagne" en *Revue Française des Affaires Sociales*, 45, (n. extraordinario), pp. 99-111.
- (dir.) (1990), "Desde el margen crear un trabajo liberador" en ÁLVAREZ VARA, C. *et alii*, *Incorporación social de colectivos marginados*, pp. 93-105. Madrid: CEBS-Acebo

ESTIVILL, J. y DE LA HOZ, J.M.

- (1989), *La pobreza y la renta mínima de inserción (RMI) en Francia*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, Departamento de Trabajo y Seguridad Social.

EUROSTAT

- (1994), "La protection sociale dans l'Union Européenne" en *Statistiques rapides. Population et conditions sociales*, 1994, 5.

EUZEBY, Ch.

-(1991); *Le revenu minimum garanti*. Paris: La Découverte.

-(1989), "El ingreso mínimo garantizado: experiencias europeas" en *Jornadas sobre Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza* 4 y 5 de mayo de 1989, Instituto Sindical de Estudios. (En CÁRITAS, 1989, pp. 51-65)

FARGION, V.

-(1996), "Social Assistance and the North-South Cleavage in Italy" en *South European Society and Politics*, 1, (3), pp. 135-154.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M.

-(1996), *Escuela y etnicidad. El caso del pueblo gitano*. Madrid: CIDE, MEC

FERRERA, M.

-(1996), "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", en *Journal of European Social Policy*, 6, (1), pp. 17-37.

-(1995), "Los estados del bienestar del Sur en la Europa Social" en MORENO, L. y SARASA, S. (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 85-111. Madrid: CSIC.

FIDALGO, J.M.

-(1990), "Comisiones Obreras y la renta mínima" en *Documentación social, Renta mínima y salario ciudadano*, 78, pp. 373-378.

FLAQUER, L.

-(1995), "El modelo de familia española en el contexto europeo" en MORENO, L. y SARASA, S. (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 289-311. Madrid: CSIC.

FLORA, P.

-(1993), "Los estados nacionales del bienestar y la integración europea" en MORENO, L. (comp.), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, pp. 15-27. Madrid: CSIC.

-(dir.) (1986/87), *Growth to Limits. The European Welfare States since World War II*. Berlin: De Gruyter.

FLORA, P. y ALBER, J.

-(1984), "Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 37-80. New Brunswick: Transaction Books.

FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.

-(1984), "The Historical Core and Changing Boundaries of Welfare States" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 17-34. New Brunswick: Transaction Books.

FOESSA,

-(1994), *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

FUNDACIÓN ARGENTARIA

-(1993), *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Vols. I-LX*. Madrid: Fundación Argentaria.

FUNDACIÓN ARGENTARIA

-(1993a), *Información estadística sobre desigualdad social. I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria.

GALERÓN, A.

-(1990), "El Partido Popular y el salario ciudadano" en *Documentación social, Renta mínima y salario ciudadano*, 78, pp. 343-349.

GANS, H.

-(1994), "Positive Functions of the Undeserving Poor: Uses of the Underclass in America" en *Politics & Society*, 22, (3), pp. 269-283.

GARCÍA PADILLA, M.

- (1990), "Historia de la Acción Social: Seguridad social y asistencia, 1939-1975" en VV.AA., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, pp. 397-448. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

GARCÍA ROCA, J.

- (1991), "Rentas mínimas garantizadas" en *Iglesia Viva*, 151, enero-febrero.

GARCÍA ROCA, J., PÉREZ ESPARCIA, J. y ROMERO, J.

- (1992), *Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado*. Madrid: Síntesis.

GARCÍA SERRANO, C. y MALO OCAÑA, M.A.

- (1996), "El comportamiento económico de los excluidos: Un modelo para la política social" en VV.AA., *Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y al Riqueza*, pp. 137-159. Madrid: Fundación Argentaria y VISOR.

GARCÍA SERRANO, C., MALO OCAÑA, M.A. y RODRÍGUEZ CABRERO, G.

- (1995), "Los proyectos de integración: Una perspectiva económica", Universidad de Alcalá, Madrid. (Mimeo)

GARRIDO, L. y TOHARIA, L.

- (1996), "Paro y desigualdad" en VV.AA. *Pobreza, necesidad y discriminación*, pp. 9-63. Madrid: Fundación Argentaria-Ed. Visor.

GARRIDO, C. y GUIJARRO, J.M.

- (1990), "La integración social desde los distintos sistemas de protección social" en *Cuadernos de Acción Social*, 23. pp. 46-119.

GAUDIER, M.

- (1993), *Poverty, Inequality and Exclusion. New approaches to theory and practice*. Série bibliographique 17, Institut International d'Études Sociales. Ginebra: ILO-OIT.

GAVIRIA, M.

- (1991), "Vacilaciones y primeros pasos" en *Alfoz*, 77-78, pp. 74-78.

GAVIRIA, M., AGUILAR, M. y LAPARRA, M.

- (1995), "Exclusión social y políticas de integración en la Comunidad de Madrid" en *Economía y Sociedad*, 12, junio, pp. 217-232.

GAVIRIA, M., LAPARRA, M. Y AGUILAR, M.

- (1995), *Revisión del Programa de Ingreso Madrileño de Integración 1990-94*. Consejería de Integración Social, CAM. (Mimeo)
- (1995a) "Aproximación teórica al concepto de exclusión" en ÁLVAREZ-URÍA, F. et alii (1995) *Desigualdad y pobreza, hoy*, pp. 133-200. Madrid: Talasa.

GEORGE, V.

- (1996), "The Future of the Welfare State" en GEORGE, V. y TAYLOR-GOUBY, P. (eds.), *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*, pp. 1-30. Londres: Macmillan.

GEORGE, V. y WILDING, P.

- (1976), *Ideology and Social Welfare*. Londres: Routledge & Kegan Paul.

GEORGE, V. y TAYLOR-GOUBY, P.

- (eds.) (1996), *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*. Londres: Macmillan

GEREMEK, B.

- (1989), *La piedad y la horca*. Madrid: Alianza Editorial

GIL CALVO, E.

- (1994), *La trampa malthusiana*, El País, 20 de abril.

GINER, S.

- (1995), "La modernización de la Europa meridional" en MORENO, L. y SARASA, S. (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 9-59. Madrid: CSIC.



- (1993), "La urdimbre moral de la sociedad" en LAMO DE ESPINOSA, E. y RODRÍGUEZ IBÁÑEZ, J.E., *Problemas de teoría social contemporánea*, pp. 593-626. Madrid: CIS.

GINER, S. y SARASA, S

- (eds.) (1997), *Buen gobierno y política social*. Madrid: Ariel.
- (1996), "Filantropía y política" en *Claves de razón práctica*, 62, mayo, pp. 8-15.
- (1995), "Altruismo cívico y política social" *Documento de Trabajo/Working Paper*, IESA-CSIC, 95-13, Madrid.

GOBIERNO VASCO

- (1997), *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (1996)*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, Servicio de Estudios de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico.
- (1997a), "Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi", Ponencia presentada en las *Jornadas de Servicios Sociales 1997. Estrategias locales contra la exclusión*, Gijón, 7 y 8 de noviembre. (Mimeo)
- (1994), *Estudio de panel de los beneficiarios del I.M.I. 1990-1992*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- (1993), *Plan integral de lucha contra la pobreza en Euskadi (Balance 1990-1991)*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- (1993a), *La Inserción, a debate*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- (1992), *Informe de evaluación del "Plan integral de lucha contra la pobreza en Euskadi" (1988-1992)*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- (1991), *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza (Normativa y Legislación)*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- (1991a), *El Salario Social en España y en Euskadi*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- (1990), *Análisis de los beneficiarios del plan de lucha contra la pobreza*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- (1990a), *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (Balance 1991)*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- (1990b), *Sondeo de opinión entre los beneficiarios del Plan de Lucha contra la Pobreza*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- (1990c), *Estudio de la población potencialmente beneficiaria del Plan de Lucha contra la Pobreza*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- (1989), *Simposio sobre servicios sociales de base*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social.
- (1987), *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca (Avance)*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social.

GOFFMAN, E.

- (1970), *Estigma*. Buenos Aires: Amorrortu.

GOIZUETA, I.

- (1992), "El nacimiento del IMI" en CAM, *El Programa Ingreso Madrileño de Integración. Volumen 1*, pp. 17-20. Madrid: Consejería de Integración Social.
- (1991), "Políticas contra la desigualdad" en *Alfoz*, 77-78, pp. 62-64.

GOODIN, R.

- (1993), "Moral Atrophy in the Welfare State" en *Policy Sciences*, 26, pp. 63-78.

GOUGH, I.

- (1997), "La asistencia social en la Europa del Sur" en L. MORENO (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 405-429. Madrid: CSIC.
- (1996), "Social Assistance in Southern Europe" en *South European Society & Politics*, 1, (1). pp. 1-23.

- GOUGH, I., BRADSHAW, J., DITCH, J., EARDLEY, T. y WHITEFORD, P.  
 -(1997), "Social Assistance in OECD countries" en *Journal of European Social Policy*, 7, (1), pp.17-43
- GREENSTONE, J.D.  
 -(1991), "Culture, Rationality and the Underclass" en JENCKS, C y PETERSON, P.E. (ed.), *The Urban Underclass*, pp.399-408. Washington: The Brooking Institution.
- GUERRA MUÑOYERRO, C.  
 -(1995), *La protección social de los afectados por el síndrome tóxico*. Madrid: Comunidad de Madrid, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales.
- GUILLÉN, A. M.  
 -(1996), "Citizenship and Social Policy in Democratic Spain: The Reformulation of the Francoist Welfare State" en *South European Society & Politics*, 1, (2), pp.253-271.  
 -(1996a), "Democracia y crisis del estado del bienestar en España: Procesos de reestructuración y dificultades de apoyo político" en VV.AA., *Dilemas del Estado de Bienestar*, pp.321-648. Madrid: Fundación Argentaria-Ed. Visor.  
 -(1992), "Social Policy in Spain: From Dictatorship to Democracy (1939-1982)" en FERGE, Z. y KOLBERG, J.E. (eds.) *Social Policy in a Changing Europe*. Boulder, Colorado: Campus/Westview.  
 -(1990), "The Emergence of the Spanish Welfare State (1876-1923): The Role of Ideas in the Policy Process" en *Estudio/Working Paper* del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, 1990/10.
- GUILLÉN, A.M. y CABIEDES, L.  
 -(1997), "Towards a National Health Service in Spain: The Search for Equity and Efficiency" en *Journal of European Social Policy*, 7, (4), pp. 319-336.
- GUTIÉRREZ SÁNCHEZ, M.  
 -(1990), "Crisis social y asistencia pública en el último cuarto de siglo" en VV.AA., *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y previsión*, pp. 161-192. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- HEADEY, B., HABICH, R. y KRAUSE, P.  
 -(1990), "The Duration and Extend of Poverty. Is Germany a Two-Thirds-Society?" *Social Science Research Center Berlin (WZB) Working Paper*, Berlin.
- HECLO, H.  
 -(1984), "Toward a New Welfare State?" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 383-406. New Brunswick: Transaction Books.  
 -(1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- HEISLER, B.S.  
 -(1991), "A Comparative Perspective on the Underclass: Questions of Urban Poverty, Race and Citizenship" en *Theory and Society*, 20, pp.455-483.
- HICKS, A y MISRA, J.  
 -(1993), "Political Resources and the Growth of Welfare in Affluent Capitalist Democracies, 1960-1982" en *American Journal of Sociology*, 99, (3), pp. 668-710.
- HILGARTNER, S. y BOSK, C.L.  
 -(1988), "The Rise and Fall of Social Problems. A Public Arenas Model" en *American Journal of Sociology*, 94, (1), pp. 53-78.
- HINDESS, B.  
 -(1993), "Citizenship in the Modern West", en TURNER, B.S., (comp.), (1993), *Citizenship and Social Theory*, pp. 19-35. Londres: SAGE.
- HIRSCHMAN, A.O.  
 -(1991), *Retóricas de la intransigencia*. México: F.C.E.

HOWE, L.E.A.

- (1985), "The 'Deserving' and the 'Undeserving': Practice in Urban, Local Social Security Office" en *Journal of Social Policy*, 14, (1), pp. 49-72.

HUBER, E., RAGIN, C. y STEPHENS, J.D.

- (1993), "Quantitative Studies of Variation among Welfare States: Towards a Resolution of the Controversy" en *American Journal of Sociology*, 99, (3), pp. 711-749.

HUBER, E. y STEPHENS, J.D.

- (1993), "The Future of the Social Democratic Welfare State: Options in Face of Economic Internationalization and European Integration". Ponencia presentada en la conferencia *Comparative Research in Welfare States in Transition*, RC19, I.S.A., Oxford, Septiembre.

IBÁÑEZ, J.

- (1994), "Perspectivas de la investigación social: el diseño en las tres perspectivas" en GARCÍA FERRANDO, IBÁÑEZ, J. y ALVIRA, F. *El análisis de la realidad social. Métodos y Técnicas de investigación*, pp. 51-86. Madrid. Alianza Editorial.

IGLESIAS FERNÁNDEZ, J.

- (1992), "Renta mínima de inserción: un caso de beneficencia pública" en *Cuadernos de Economía*, 20, pp. 189-220.

IMMERGUT, E.M.

- (1992), *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

IOE

- (1995), "Despolitización de la "cuestión social". Reflexiones en torno a la marginación" en *Economía y Sociedad*, 12, pp. 203-216.

JARGOWSKY, P.A. y BANE, M.J.

- (1991), "Ghetto Poverty in the United States, 1970-1980" in JENCKS, C. y PETERSON, P.E. (eds.) *The Urban Underclass*, pp.235-273. Washington: The Brookings Institution.

JARY, D. y JARY, J.

- (1991), "Fabian Society and Fabianism" en JARY, D. y JARY, J. *Dictionary of Sociology*. Glasgow: Harper Collins Publishers.

JENCKS, C.

- (1992), *Rethinking Social Policy. Race, Poverty and the Underclass*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- (1991), "Is American Underclass Growing?" in JENCKS, C. y PETERSON, P.E. (eds.), *The Urban Underclass*, pp.28-100. Washington: The Brookings Institution.

JENCKS, C. y PETERSON, P.E.

- (eds.) (1991), *The Urban Underclass*. Washington: The Brookings Institution.

JOHNSON, N.

- (1990), *El estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (Ed.orig. 1987)

JONES, C.

- (1985), *Patterns of Social Policy. Comparative Social Policy*. Londres: Tavistock.

JURADO, T. y NALDINI, M.

- (1996), "Is the South so Different? Italian and Spanish Families in Comparative Perspective", *Working Paper I/12*, Mannheim Centre for European Social Research.

KAHN, A.J. y KAMERMAN, S.B.

- (1987), *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social*. Madrid: Siglo XXI.

KASARDA, J.

- (1989), "Urban Industrial Transition and the Underclass" en *Annals, AAPSS*, 501, enero, pp. 26-44.

KATROGAULOS, G.

- (1996), "The South European Welfare Model: The Greek Welfare State, in Search of Identity" en *Journal of European Social Policy*, 6, (1), pp. 40-60.

KORPI, W.

- (1989), "Power Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930", en *American Sociological Review*, 54, pp. 309-328.
- (1980), "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework", en *West European Politics*, 3, pp. 296-316.
- (1975), "Poverty, Social Assistance and Social Policy in Post-War Sweden" en *Reprint Series from the Swedish Institute for Social Research, University of Stockholm*, 16.

KRAUSE, M.

- (1990), "La legislación sobre la beneficencia y su práctica en el cambio de siglo" en VV.AA., *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y previsión*, pp. 267-280. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

KUHNLE, S.

- (1997), "La reconstrucción política de los Estados del Bienestar europeos" en MORENO, L. (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 31-65. Madrid: CSIC.

KUPER, B.-O.

- (1994), "The Green and White Papers of the European Union: The Apparent Goal of Reduced Social Benefits" en *European Journal of Social Policy*, 4, (2), pp. 129-137.

LAMO DE ESPINOSA, E. y CARABAÑA, J.

- (1983), "Vicios privados y virtudes públicas" en *Sistema*, 53, marzo, pp.3-28.

LAPARRA, M., AGUILAR, M. y GAVIRIA, M.

- (1996), "Inserción por la actividad económica: Un nuevo horizonte para los servicios sociales" en ALEMÁN, M.C. y GARCÉS, J. (dirs.), *Administración social: Servicios de bienestar social*, pp.633-680. Madrid: Siglo XXI.

LAPARRA, M., CORERA, C, GAVIRIA, M Y AGUILAR, M

- (1989), *El salario social sudado*. Madrid: Ed. Popular

LAPARRA, M., GAVIRIA, M. y AGUILAR, M.

- (1996), "Peculiaridades de la exclusión en España: propuesta metodológica y principales hipótesis a partir del caso de Aragón", en VV.AA., *Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y al Riqueza*, pp. 65-102. Madrid: Fundación Argentaria y VISOR.

LEACOCK, E.B.

- (1971), "Introduction" en LEACOCK, E.B. (ed.), *The Culture of Poverty: A Critique*, pp. 9-37. Nueva York: Touchstone book.

LEIBFRIED, S.

- (1992), "Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community" en FERGE, Z. y KOLBERG, J.E. (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*, pp. 515-535. Westview Press: Boulder, Colorado.

LEIBFRIED, S. y PIERSON, P.

- (comps.) (1995), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington: The Brookings Institution.
- (1995a), "Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multiered Europe" en LEIBFRIED, S. y PIERSON, P. (comps.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, pp. 43-77. Washington: The Brookings Institution.

- (1992), "Propects for Social Europe", en *Policy & Society*, 20, (3), pp. 333-366.
- LESSENICH, S.
- (1994), "España y 'los tres mundos del bienestar': elementos para una clasificación". Universidad Pompeu Fabra. (Mimeo)
- LEWIS, O.
- (1972), *La cultura de la pobreza*. Barcelona: Anagrama.
- LINDBLOM, Ch.
- (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- LÓPEZ ALONSO, C.
- (1990), "La acción pública no estatal" en VV.AA., *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y previsión*, pp. 27-66. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- LÓPEZ KELLER, E.
- (1990), "Hacia la quiebra de la mentalidad liberal: las resistencias al cambio" en VV.AA., *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y previsión*, pp. 137-160. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- LUJÁN, J.L.
- (1991), "Ingeniería genética humana, ideología y eugenesia", en *Arbor*, 544, pp. 125-156.
- MACHIARO, C.
- (1976), "Fabianismo" en BOBBIO, N. y MATTENCI, N. (dirs.) *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo XXI.
- MANGEN, S.
- (1996), "The 'Europeanization' of Spanish Social Policy" en *Social Policy & Administration*, 30, (4), pp. 305-323.
- MANN, K.
- (1991), "Privatización del bienestar, individualismo y estado" en RODRÍGUEZ CABRERO, G. *Estado, privatización y bienestar*, pp. 97-128. Barcelona: Icaria-Fuhem.
- MANN, T.
- (1987), "Ruling Class Strategies and Citizenship", en *Sociology*, 21, (3): pp. 339-354.
- MANZANOS, C.
- (1994), "La institucionalización de la pobreza en la sociedad vasca y española", *Documento de Trabajo Facultad de Sociología de la Universidad de Deusto*, 1/94.
- MARAVALL, H.
- (1991), "Control social y políticas de integración" en *Alfoz*, 77-78, pp. 69-70.
- (1990), "El salario social y las propuestas de Izquierda Unida" en *Documentación social, Renta mínima y salario ciudadano*, 78, pp. 333-342.
- MARAVALL, J.M.,
- (1992), "What is Left?. Social Democratic Policies in Southern Europe", *Estudio/Working Paper del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March 1992/36*, Abril, Madrid.
- MARKLUND, S.
- (1990), "Structures of Modern Poverty" en *Acta Sociologica*, 33, (2), pp. 125-140.
- MARSHALL, T.H.
- (1992), "Citizenship and Social Class", en MARSHALL, T.H. y BOTTOMORE, T., (1992), *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press. (Ed. orig: 1950).
- (1981), *The Right to Welfare and Other Essays*. Londres: Heinemann.
- (1964), *Class, Citizenship and Social Development*. Nueva York: Doubleday & Co.
- MARSHALL, C. y ROSSMAN, G.B.
- (1989), *Designing Qualitative Research*. Londres: Sage.

MARTÍN-GUZMÁN, P. y BELLIDO, N.

- (1994), "El equipamiento de los hogares como indicador de pobreza" en *Documentación social, La pobreza en España hoy*, 96, pp. 127-142.

MARTÍN REYES, G., GARCÍA LIZANA, A. y FERNÁNDEZ MORALES, A.

- (1989), "La distribución territorial de la pobreza en España" en CEBS, *La pobreza en la España de los 80*. Madrid: Acebo.

MARX, K.

- (1946), *El Capital*. Mexico: Fondo de Cultura Económica. pp. 525-549. (Ed. orig.: 1867)

MAZA ZORRILLA, E.

- (1987), *Pobreza y asistencia social en España. Siglos XVI al XX*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

MEIL, G.

- (1997), "Política social comparada" en ALEMAN, C. Y GARCÉS, J. (coords.) en *Política Social*, pp. 133-153. Madrid: Mc.Graw-Hill.

MELLING, J.

- (1991), "Industrial Capitalism and the Welfare of the State. The Role of Employers in the Comparative Development of Welfare States. A Review of Recent Research", en *Sociology*, 25, (2), pp. 219-239.

MENY, I. & THOENIG, J.C.

- (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel. (Ed.orig.: 1989)

MERTON, R.K.

- (1977), "El Efecto Mateo en la Ciencia" en MERTON, R.K. *La sociología de la ciencia*, pp. 554-578. Madrid: Alianza Editorial.

MILANO, S.

- (1990), *Los ingresos mínimos garantizados en la C.E.E.* Vitoria-Gasteiz: Departamento de Trabajo y Seguridad Social, Gobierno Vasco. (Ed. orig: 1989)

MILLER, S.M., TOMASKOVIC-DEVEY, B. y TOMASCOVIC-DEVEY, D.

- (1986), "Capitalism, Welfare State Theory and the Neo-marxist" en *Developments in Marxist Sociological Theory. Modern Social Problems and Theory*, pp. 57-77. Londres: Sage.

MÍNGUEZ, F.

- (1989), "Renta mínima garantizada en los países de la CEE: Fundamentos teóricos y aspectos de su puesta en funcionamiento" en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 15, pp. 14-26
- (1987), "Rentas mínimas garantizadas: algunas reflexiones para el debate" en *CAS: Cuadernos de Acción Social*, 9. (En CÁRITAS, 1989: 19-26).

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES

- (1989), *Informe sobre diferentes prestaciones sociales en la CEE y España*. (Mimeo)
- (1989a), *Servicios sociales. Leyes autonómicas. Análisis, guía de aplicación de Consejos y Estructura Orgánica de las Consejerías competentes*. Madrid: MAS.

MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO

- (1993), *Encuesta Nacional de Salud*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo.

MIRE

- (1997), *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, vol. 3, *Florence Conference*. Paris: Mission Recherche et Experimentation (MIRE).
- (1996), *Comparing Social Welfare Systems in Europe*, vol. 1, *Oxford Conference*. Paris: Mission Recherche et Experimentation (MIRE).
- (1996a), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 2, *Rencontres de Berlin*. Paris: Mission Recherche et Experimentation (MIRE).

MIRANDA, F.

- (1990), "Un año de experiencia en el País Vasco" en *Eslabón*. Revista del Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Madrid, 9, abril-junio 1990.
- MISHRA, R.
- (1993), *El estado de bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. (Ed.orig: 1990).
- (1993a), "Typologies of the Welfare State and Comparative Analysis: The 'Liberal' Welfare State". Ponencia presentada en la conferencia en *Comparative Research on Welfare States in Transition*, RC19, I.S.A., Oxford, Septiembre.
- (1992), *El estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (Ed.orig: 1984).
- (1989), "El estado de bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá" en MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (comp.), *Crisis y futuro del estado de bienestar*, pp. 55-78. Madrid: Alianza Editorial.
- MISSOC
- (1997), *Social Protection in the Member State of the Union. Situation on July 1<sup>st</sup>, 1996*. Luxemburgo: Comisión de las Comunidades Europeas.
- (1996), *Social Protection in the Member State of the Union. Situation on July 1<sup>st</sup>, 1995*. Luxemburgo: Comisión de las Comunidades Europeas.
- (1994), *Social Protection in Europe-1993*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- MONREAL, P.
- (1996), *Antropología y pobreza urbana*. Madrid: Los libros de la catarata.
- (1995), "Sistema racial y clase. Políticas asistenciales y pobreza en Estados Unidos". (Mimeo)
- MONTERO, F.
- (1986), "Catolicismo y reforma social en España en el tránsito del siglo XIX al XX" en VV.AA., *Cuatro siglos de acción social De la beneficencia a la acción social*, pp. 167-176. Madrid: Siglo XXI.
- MONTORO, R.
- (1997), "Fundamentos teóricos de la política social" en ALEMAN, C. Y GARCÉS, J. (coords.) en *Política Social*, pp. 33-50. Madrid: Mc.Graw-Hill.
- MORENO, L.
- (1998), "Local and Global: Mesogovernments and Territorial Identities", *Documento de Trabajo/Working Paper, IESA-CSIC*, 98/09. Madrid. (<http://www.csic.es/iesa>)
- (1997), *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.
- (1997a), "The Spanish Development of Southern Welfare", *Documento de Trabajo/Working Paper, IESA/CSIC*, 97/04, Madrid. (<http://www.csic.es/iesa>)
- (comp.) (1993), *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid: CSIC.
- (1993a), "Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain", *Documento de Trabajo/Working Paper, IESA-CSIC*, 93/10, Madrid.
- MORENO, L. y PÉREZ YRUELA, M. (eds.)
- (1992), *Política social y estado del bienestar*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- MORENO, L. y SARASA, S.
- (comp.) (1995), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC.
- (1993), "Génesis y desarrollo del estado de bienestar en España" en *Revista Internacional de Sociología*, 6, septiembre-diciembre, pp. 27-69.
- (1992), "The Spanish 'Via Media' to the Development of the Welfare State", *Documento de Trabajo/Working Paper, IESA-CSIC*, 92/13, Madrid.
- MORENO, L. y ZIGLIO, E.

- (1992), "Evaluación y maximización de políticas sociales" en MORENO, L. y PÉREZ YRUELA, M. (eds.) *Política social y estado del bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. pp.79-106.
- MORRIS, L.
  - (1994), *Dangerous Classes. The Underclass and Social Citizenship*. Londres: Routledge.
- MOSTERÍN, J.
  - (1984), *Conceptos y teorías en la ciencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- MURRAY, C.
  - (1984), *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*. Nueva York: Basic Books.
- NAVARRO, V.
  - (1997), "Neoliberalismo, desempleo, empleo y estado del bienestar" en MORENO, L. (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp.221-262. Madrid: CSIC.
- NEGRI, N.
  - (1990), "Introduzione" en NEGRI, N. (ed.), *Povertà e trasformazione dello stato sociale*. Turin: Franco Angeli.
- NEUBERG, L.G.
  - (1988), "Distorted Transmission. A case study in the diffusion of social 'scientific' research" en *Theory and Society*, 17, pp. 487-525.
- NOYA, F.J.
  - (1997), "Ciudadanía y Capital Social. Estudio preliminar en torno a *Ciudadanía y Clase Social*, de T.H.Marshall" en *REIS*, 79, pp. 267-295.
- NOYA, F.J. y VALLEJOS, A.
  - (1995), *Las actitudes ante la desigualdad en España*. Madrid:CIS.
- O'CONNOR, J.
  - (1981), *La crisis fiscal del estado*. Barcelona: Península. (Ed. orig. 1973).
- OFFE, C.
  - (1991), "Book Review: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, by G. Esping-Andersen" en *American Journal of Sociology*, 96, (6).
  - (1990), *Contradicciones del estado del bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- OIT, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
  - (1985), *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*. Ginebra: OIT. (En CARITAS, 1989, pp. 11-13).
- OLSSON, S.E.
  - (1992), "Postscript to *Social Policy and Welfare State in Sweden*: Crisis, crisis, crisis- 1990-92". (Mimeo)
  - (1990), *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Estocolmo: Arkiv.
  - (1987), "Welfare State Research Inc. The Growth of a Crisis Industry" en *Acta Sociologica*, 30, (3/4), pp. 371-378.
- ORLOFF, A.S.
  - (1993), "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States" en *American Sociological Review*, 58,(3),Junio, pp. 303-328.
- ØYEN, E.
  - (1992), "Some Basic Issues in Comparative Poverty Research" en *International Social Sciences Journal*, 134, pp. 615-622.
- PAMPEL, F.C. y WILLIAMSON, J.B.
  - (1989), *Age, Class and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PARAMIO, L.
  - (1998), "Estado de Bienestar y Ciudadanía" en FERNÁNDEZ GARCÍA, T. (coord.) *Estado de Bienestar: Perspectivas y límites*. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha, pp.13-25.



## PARLAMENTO EUROPEO

- (1989); "Resolución sobre la dimensión social del mercado interior" en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 15 de marzo de 1989. Doc A 2-399/88. (En CÁRITAS, 1989, pp. 43-44).
- (1988), "Resolución sobre la lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea" en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 16 de octubre de 1988. Doc A 2.-171/88. (En CÁRITAS, 1989, pp. 46-48).

## PATTON, Q.

- (1986), *Utilization-Focused Evaluation*. SAGE: Londres.

## PAUGAM, S.

- (1996), "Elements of a Comparative Research Perspective on Poverty in European Societies". Ponencia presentada en *European Science Foundation Conference on Social Exclusion and Social Integration in Europe: Theoretical and Policy Perspectives on Poverty and Inequalities*. Blarney, Irlanda, Marzo.
- (1996a), "The spiral of precariousness: a multidimensional approach to the process of social disqualification in France" en ROOM, G. (ed.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, pp. 49-79. Bristol: The Policy Press.
- (1996b), "A New Social Contract? Poverty and Social Exclusion: A Sociological View", *EUI Working Papers*, RSC 96/37. Florencia: RSC/EUI.
- (1993), *La société française et ses pauvres*. Paris: Presses Universitaires de France.

## PAUGAM, S., ZOYEM, J.P. y CHARBONNEL, J.M.

- (1993), *Précarité et risque d'exclusion en France. Documents du CERC, 109*, Paris: La Documentation Française.

## PEARLMAN, J.

- (1976), *The myth of marginality*. Berkeley: University of California Press.

## PEREIRINHA, J.A.

- (1996), "Welfare States and Patterns of Anti-poverty Regimes: Elements for a Comparative Analysis with focus on Southern European Countries. The specific case of Portugal" en *MIRE Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe, vol. 3, Florence Conference*. pp. 479-513. Paris: Mission Recherche et Experimentation (MIRE).

## PEREZ LEDESMA, M.

- (1986), "La Comisión de Reformas Sociales y la cuestión social durante la Restauración" en VV.AA., *Cuatro siglos de acción social De la beneficencia a la acción social*, pp. 155-166. Madrid: Siglo XXI.

## PETERSON, P.E.

- (1991), "The Urban Underclass and the Poverty Paradox" en JENCKS, C. y PETERSON, P.E. (eds.) *The Urban Underclass*, pp.3-27. Washington: The Brooking Institution.

## PETMESIDOU, M.

- (1991), "Statism, Social Policy and the Middle Classes in Greece" en *Journal of European Social Policy*, 1, (1), pp. 31-48.

## PIACHAUD, D.

- (1992), "Book Review of COM, Final Report on the Second European Poverty Programme 85-89, ROOM, G et al., 'New Poverty' in the European Community and TEEKENS and VAN PRAAG (eds.), *Analysing poverty in the European Community*" en *European Journal of Social Policy*, 2, (2), pp.147-156.

## PICÓ, J.

- (1987), *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Madrid: Siglo XXI.

## PIERSON, C.

- (1991), *Beyond the Welfare State?*. Cambridge: Polity Press.

## PIERSON, P.

- (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- (1993), "When effect becomes cause. Policy Feedback and Political Change" en *World Politics*, 45, july, pp. 595-628.
- PINHEIRO DO NASCIMENTO, E.
  - (1994), "Hipóteses Sobre a Nova Exclusão Social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários" en *Caderno CRH*, 21, julio-diciembre, pp. 29-47.
- PIRMI-EMB YANKELOVICH
  - (1995), *Els processos d'integració. Anàlisis dels expedients vigents registrats entre el 2/7/90 i l 30/6/92*. Barcelona: PIRMI. (Mimeo)
- POLANYI, K.
  - (1989), *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones La Piqueta. (Ed. orig.: 1944).
- POPKIN, S.J.
  - (1990), "Welfare: Views from the Bottom" *Social Problems*, 37, (1), pp.64-79.
- PRESENCIA GITANA
  - (1990), *Mujeres gitanas ante el futuro*. Madrid: Presencia Gitana.
- RAGIN, Ch.
  - (1994), *Constructing Social Research*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- RAINWATER, L., REIN, M. y SCHWARTZ, D.
  - (1986), *Income Packing in the Welfare State. A Comparative Study of Family Income*. Oxford: Clarendon Press.
- RAMÍREZ, F.
  - (1990), "PSOE y renta mínima" en *Documentación social, Renta mínima y salario ciudadano*, 78, pp.329-332.
- RAMÍREZ DE MINGO, I.
  - (1992), "La lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea" en ÁLVAREZ-URÍA, F. (comp.) *Marginación e inserción*, pp. 45-54. Madrid: Endymion.
- RAMPRAKASH, D.
  - (1994), "Poverty in the Countries of the European Union: a Synthesis of Eurostat's Statistical Research on Poverty" en *Journal of European Social Policy*, 4, (2), pp. 117-128.
- RANCI, C.
  - (1995), "El papel del tercer sector en las políticas de bienestar de Italia" en MORENO, L. y SARASA, S. (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 187-214. Madrid: CSIC.
- RENES, V.
  - (1993), *Luchar contra la pobreza hoy*. Madrid: Ediciones HOAC.
- REVILLA, C.
  - (1990), "CDS y la renta mínima" en *Documentación social, Renta mínima y salario ciudadano*, 78, pp. 351-354.
- RHODES, M.
  - (1996), "El futuro de la dimensión social europea" en MORENO, L. (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*. Madrid: CSIC.
- RICO, A.
  - (1997), "Regional Decentralization and Health Care Reform in Spain (1976-1996) en MIRE *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, vol. 3, *Florence Conference*. pp. 201-228. Paris: Mission Recherche et Experimentation (MIRE).
- RIGAUX, N.
  - (1994), *Eurobarometer Survey: The perception of poverty and social exclusion in Europe 1994*. Bruselas: Comisión Europea, Dirección General V.

RITTER, G.

- (1991), *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (Ed.orig.: 1989)

ROBERTSON, A.

- (1991), "La planificación de la política social" en MORENO, L. y PÉREZ YRUELA, M. (comps.), *Política social y estado del bienestar*, pp. 45-66. Madrid: MAS.

ROBSON, P., DEX, S., WILKINSON, F. y SALIDO, O.

- (1998), "Low Pay in Europe and the USA: Evidence from Harmonised Data", *Working Paper Series 87*, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge.

ROCHE, M.

- (1992), *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Cambridge: Polity Press.

RODRÍGUEZ CABRERO, G.

- (1998), "Servicios sociales y pobreza" en EDIS *et alii*, *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*. Madrid: F.FOESSA-Cáritas, pp.385-406.
- (1998a), "Política social y pobreza" en EDIS *et alii*, *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*. Madrid: F.FOESSA-Cáritas, pp.553-584.
- (1997), "Los servicios sociales en España: Implantación, generación de empleo y evaluación de su efectividad" en VV.AA., *Las políticas redistributivas. II Simposio sobre la Igualdad y la distribución de la renta*, pp. 361-423. Madrid: Ed. Visor-Fundación Argentaria.
- (1997a), "Por un nuevo contrato social: El desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea" en MORENO, L. (comp.) *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp.3-30. Madrid: CSIC.
- (1995), "La política social en España" en MORENO, L. y SARASA, S. (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 61-84. Madrid: CSIC.
- (1994), "La política social en España: 1980-92" en FOESSA, *V Informe Sociológico sobre la situación en España. Sociedad para todos en el año 2000*, Capítulo 9, pp. 1443-1494. Madrid: Fundación FOESSA.
- (1994a), "La política social en España: 1980-1992" en *Documentación social, La pobreza en España hoy*, 96, pp 175-200.
- (1994b), "Transformaciones socioeconómicas y política social: La segunda reestructuración del estado de bienestar". (Mimeo)
- (1994c), "La coordinación en el Programa IMI de la Comunidad de Madrid" en CAM, *Los proyectos IMI. Comentarios teóricos y resultados prácticos*. Madrid: Consejería de Integración.
- (1993), "Estado de bienestar y sociedad del bienestar: Debates e ideologías en torno a la división mixta del bienestar". (Mimeo)
- (1992), "Fundamentos teóricos de la política social" en MORENO, L. y PEREZ YRUELA, M. *Política social y estado de bienestar*, pp. 21-44. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- (1992a), "Welfare Policies in Spain: Main Problems under the Impact of the European Integration". Ponencia presentada en la Conferencia europea *From European Societies to European Society: The National Welfare States and European Integration*. St.Martin, Alemania, Noviembre.
- (1991), "Estado de bienestar y sociedad de bienestar. Realidad e ideología" en RODRIGUEZ CABRERO, G (comp.) *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*, pp. 9-46. Barcelona: Icaria-Fuhem.
- (1990), *El gasto público en servicios sociales en España (1972-88)*. Madrid: MAS
- (1989), "Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general" en *Política y Sociedad*, 2, pp.79-87.

- (1989a), "La política social en España: realidades y tendencias" en MUÑOZ DEL BUSTILLO, (comp.) *Crisis y futuro del estado de bienestar*, pp. 183-203. Madrid: Alianza Editorial.
- ROJO, E.
- (1991), "Le R.M.I. en Espagne. Incidences sur l'organisation de la protection sociale" en *Revue Française des Affaires Sociales*, 45, (n. extraordinario), pp. 81-99.
- ROOM, G.
- (1995), "Poverty in Europe: Competing Paradigms of Analysis" en *Policy and Politics*, 23, (2), pp. 103-113.
- (comp.) (1995a), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press.
- (1995b), "Poverty and Social Exclusion: The New European Agenda for Policy and Research" en ROOM, G, (comp.), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, pp. 1-9. Bristol: The Policy Press.
- ROOM, G., LAWSON, R. y LACZKO, F.
- (1989), "New Poverty" in the European Community" en *Policy and Politics*, 17, (2), pp. 165-176.
- ROSE, R.
- (1986), "Common Goals but Different Role: The State's Contribution to the Welfare Mix" en ROSE, R. y SHIRATORI, R. (eds.), *The Welfare State. East and West*, pp. 13-39. Oxford: Oxford University Press.
- ROSE, R. y SHIRATORI, R.
- (1986) (eds.), *The Welfare State. East and West*. Oxford: Oxford University Press.
- ROSENBAUM, J.E. y POPKIN, S.J.
- (1991), "Employment and Earnings of Low-Income Blacks Who Move to Middle-Class Suburbs" in JENKS, C. y PETERSON, P.E. (ed.) *The Urban Underclass*, pp.342-356. Washington: The Brooking Institution..
- RUIZ-CASTILLO, J.
- (1987), *La medición de la pobreza y de la desigualdad en España, 1980-81*. Banco de España, Estudios Económicos, 42, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J. y MARTÍNEZ, R.
- (1994), "La pobreza en España: ¿Qué nos muestran las EPF?" en *Documentación social, La pobreza en España hoy*, 96, pp.15-109.
- RUIZ OLABUENAGA, J.I.
- (1996), *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- SAINSBURY, D.
- (1993), "Dual Welfare and Sex Segregation of Access to Social Benefits: Income Maintenance Policies in the UK, the US, the Netherlands and Sweden" en *Journal of Social Policy*, 22, (1), pp. 69-98.
- SAIZARBITORIA, R.
- (1991), "Juan Luis Vives y el Descubrimiento de América" en *Zerbitzuan*, 15, pp 4-10.
- (1990), "Las nuevas necesidades en el área de los servicios sociales" en VV.AA., *Nuevas necesidades, nuevas prestaciones. IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales* en Vitoria-Gasteiz, 21-23 de marzo de 1991 (Asociación de Economía de la Salud).
- (1989), "La acción contra la pobreza" en *Zerbitzuan. Revista de Servicios Sociales del Consejo Vasco de Bienestar Social*, 8, pp. 7-14.
- (1988), "La acción contra la pobreza" en *Zerbitzuan. Revista de Servicios Sociales*, 6, pp.52-59.
- SALA I MARTÍN, X.
- (1997), "Transfers, Social Safety Nets, and Economic Growth" en *International Monetary Fund Staff Papers*, 44, (1).

SALAS, R.

- (1994), "La medición de la desigualdad horizontal, en España, en el IRPF" en *Documentación social, La pobreza en España hoy*, 96, pp. 111-126.

SANZO, L.

- (1993), "La lucha contra la pobreza en la comunidad autónoma de Euskadi" en MORENO, L. *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, pp. 321-362. Madrid: CSIC.

SARACENO, C.

- (1995), "Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el estado del bienestar italiano" en MORENO, L. y SARASA, S. (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 261-288. Madrid: CSIC.

SARACENO, C. y NEGRI, N.

- (1994), "The Changing Italian Welfare State" en *Journal of European Social Policy*, 4, (1), pp. 19-34.

SARASA, S.

- (1997), "El tercer sector en transición" en MORENO, L. (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 345-372. Madrid: CSIC.
- (1995), "La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre estado y asociaciones altruistas" en MORENO, L. y SARASA, S. (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 157-186. Madrid: CSIC.
- (1993), *El servicio de lo social*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

SCOTT, S.

- (1994), *Poverty and Wealth. Citizenship, Deprivation and Privilege*. Londres: Longman.

SEN, A.

- (1983), "Poor, Relatively Speaking" en *Oxford Economic Papers*, 35, pp. 153-169.

SERRANO, A.

- (1998), *Proyecto Docente*. Ejercicio de Oposición, Departamento de Sociología IV, Universidad Complutense de Madrid, mayo-junio.
- (1998a), "Las unidades de observación en la investigación social: Muestreo". Ejercicio de Oposición, Departamento de Sociología IV, Universidad Complutense de Madrid, mayo-junio.

SERRANO, A. y ARRIBA, A.

- (1998), *¿Pobres o excluidos? El Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid: Fundación Argentaria-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Ed. Visor.
- (1998a), "Los 'usos' de las rentas mínimas de inserción en España", *Documento de Trabajo/Working Paper, IESA-CSIC*, 98/01, Madrid. (<http://www.csic.es/iesa>)

SILVER, H.

- (1994), "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms" en *International Labour Review*, 133, (5-6), pp 531-578.

SIMMEL, G.

- (1977), "El pobre" en SIMMEL, G. *Sociología. Estudio sobre las formas de socialización*, pp. 479-520. Madrid: Revista de Occidente. (Ed. orig.: 1908).

SKOCPOL, T.

- (1992), "Introduction" en *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- (1989), "El Estado regresa al primer plano" en *Zona Abierta*, 50, pp. 71-122 (Ed. orig: "Bringing the State back in: strategies of analysis in current research" en EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, T. (1985), *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press).

SKOCPOL, T. y WEIR, M.

- (1993), "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión" en *Zona Abierta*, 63/64, pp. 73-153. (Ed. orig: "State Structures and the Possibilities for 'keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States" en EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, T. (1985), *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press).

STAKE, R.

- (1994), *Case Study Research Methods*. (Mimeo)

STANDING, G.

- (1990), "El camino hacia el subsidio activo ¿otra forma de protección social o amenaza para la ocupación?" en *Revista Internacional del Trabajo*, 109, (4), pp. 499-516.

STOLCKE, V.

- (1995), "Talking Culture. New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe" en *Current Anthropology*, 36, (1), pp. 1-24.

STONE, D.

- (1989), "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas" en *Political Sciences Quarterly*, 104, (2), pp. 281-300.

SUBIRATS, J.

- (1993), "Evaluación de políticas de intervención social" en MORENO, L. (comp.) *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, pp. 249-261. Madrid: CSIC.
- (1992), *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1992a), "Modelos de políticas sociales" en MORENO, L. y PÉREZ YRUELA, M. *Política social y estado del bienestar*, pp. 67-78. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

TAYLOR-GOODY, P.

- (1997), "Transformaciones y tendencias en la provisión del bienestar europeo: Euroesclerosis, teorías de los regímenes y la dinámica del cambio" en MORENO, L. (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, pp. 67-97. Madrid: CSIC.
- (1991), "Welfare State Regimes and Welfare Citizenship", en *Journal of European Social Policy*, 1, (2), pp. 93-105.
- (1989), "Current Developments in the Sociology of Welfare", en *British Journal of Sociology*, 40, (4), pp. 637-656.
- (1985), *Public Opinion, Ideology and State Welfare*. Londres: Routledge.

THERBORN, G.

- (1989), "Los retos del estado de bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio" en MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (comp.) *Crisis y futuro del estado de bienestar*. pp. 81-99. Madrid: Alianza Editorial.
- (1983), "When, How and Why does a Welfare State become a Welfare State?" Ponencia presentada en los ECPR Workshops en *Comparative Study of Distribution and Social Policy in Advanced Industrial Nations*, Friburgo, 20-25 Marzo.

TITMUS, R.

- (1981), *Política social*. Madrid: Ariel. (Ed. orig.: 1974).
- (1958), "The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity" en TITMUS, R., *Essays on the 'welfare state'*, pp. 34-55. Londres: Allen & Unwin.

TORTOSA, J.M.

- (1993), *La pobreza capitalista*. Madrid: Tecnos.

TOWNSEND, P.

- (1993), *The International Analysis of Poverty*. Londres: Harvester-Wheatsheaf.

TRINIDAD FERNÁNDEZ, P.

- (1990), "Trabajo y pobreza en la primera industrialización" en VV.AA., *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y previsión*, pp. 101-136. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- (1986), "Asistencia y previsión en el siglo XVIII" en VV.AA. *Cuatro siglos de Acción Social en España. De la beneficencia al bienestar social*, pp. 89-116. Madrid: Siglo XXI.

TURNER, B.S.

- (1994), "Postmodern Culture/Modern Citizens", en VAN STEENBERGEN, B. (comp.), (1994), *The Condition of Citizenship*. Londres: SAGE.
- (1993), "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship" en TURNER, B.S., (comp.), *Citizenship and Social Theory*. Londres: SAGE.
- (comp.) (1993a), *Citizenship and Social Theory*. Londres: SAGE.
- (1990), "Outline of a Theory of Citizenship". *Sociology*, 24, (2), pp. 189-214.
- (1986), *Citizenship and Capitalism. The Debate over Reformism*. Londres: Allen and Unwin

TWINE, F.

- (1992), "Citizenship: Opportunities, Rights and Routes to Welfare in Old Age", en *Journal of Social Policies*, 21, (2), pp.165-175.

VALENTINE, C.,

- (1971), "The 'Culture of Poverty': Its Scientific Significance, and Its Implications for Action" en LEACOCK, E.B. (ed.), *The Culture of Poverty: A Critique*, pp. 193-225. Nueva York: Touchstone book.

VALLES, M.S

- (1997), *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis

VALOCCHI,

- (1986), "Welfare Policy and Stratification Outcomes in Great Britain, West Germany, and Sweden" en *Social Stratification and Mobility*, (5), pp. 283-317.

VAN LENTE, H.

- (1995), "Debates on Technology and Technology Studies". Ponencia presentada en el V Congreso Español de Sociología. Horizontes desde la incertidumbre. Granada, 28-30 de Septiembre de 1995.

VAN STEENBERGEN, B. (comp.)

- (1994), *The Condition of Citizenship*. Londres: SAGE.

VÁZQUEZ, E.

- (1995), "Bases para el desarrollo de estructuras de inserción por lo económico en la Comunidad de Madrid" en *Economía y Sociedad*, 12, pp. 257-278.
- (1994), "El Programa de Ingreso Madrileño de Integración: Una experiencia de lucha contra la exclusión social" en *La pobreza en España hoy*, 96, pp. 277-288.

VEIT-WILSON, J.

- (1993), "Comparing Governmental Minimum Income Standards". Ponencia presentada en la conferencia en *Comparative Research on Welfare States in Transition*, RC19, I.S.A., Oxford.

VILA, L.

- (1995), "Variables sociales y culturales para una política social meridional" en MORENO, L. y SARASA, S. (comp.), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, pp. 239-257. Madrid: CSIC.
- (1989), "El salario de inserción francés, una oportunidad para el trabajo social" en *Cuadernos de Trabajo Social*, 2, pp. 29-71.

VIVES, J.L.

- (1992), *Del socorro de los pobres*. Barcelona: Hacer. (Ed. orig.: (1525).

VV.AA.

- (1997), *Las políticas redistributivas. II Simposio sobre la Igualdad y la distribución de la renta*. Madrid: Ed. Visor-Fundación Argentaria.
- (1996), *Pobreza, necesidad y discriminación. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y al Riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria-Ed. VISOR.
- (1996a), *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid: Fundación Argentaria-Ed. Visor.
- (1996b), *La desigualdad de recursos, II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria-Ed. Visor.
- (1995), *Desigualdad y clases sociales. Un seminario en torno a E.O. Wright*. Madrid: Visor-Argentaria.
- (1990), *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- (1986), *Cuatro siglos de acción social De la beneficencia a la acción social*. Madrid: Siglo XXI.

WEXLER, P.

- (1993), "Citizenship in the Semiotic Society" en TURNER, B.S. (1993), *Theories of Modernity and Posmodernity*, pp.164-175. Londres: SAGE.

WIDALSKY, A.

- (1994), "Why Self-Interest Means Less Outside of a Social Context? Cultural Contributions to a Theory of National Choices" en *Journal of Theoretical Politics*, 6, (2), pp. 131-159.

WILDING, P.

- (1992), "Social Policy in the 1980s: An Essay on Academic Evolution" en *Social Policy and Administration*, 26, (2), Junio.

WILENSKY, H.L.

- (1975), *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

WILLIAMS, F.

- (1989), *Social Policy. A Critical Introduction*. Cambridge: Polity Press.

WILSON, W.J.

- (1987), *The Truly Disadvantaged. The Inner-city, the Underclass and the Public Policy*. Chicago: Chicago University Press.
- (1991), "Studying Inner-City Social Dislocation: The Challenge of Public Agenda Research" en *American Sociological Review*, 56, pp. 1-14
- (ed.) (1993), *The Ghetto Underclass: Social Sciences Perspectives*. Londres: Sage.
- (1994), "Citizenship and the Inner-City Ghetto Poor", en VAN STEENBERGEN, B. (comp.) (1994), *The Condition of Citizenship*, pp. 49-65. Londres: SAGE.

WHITE, W.F.

- (1961), *Street Corner Society*. Chicago : Chicago University Press

WOLF, E.R.

- (1987), *Europa y la gente sin historia*. México: FCE.

WRIGHT, E.O.

- (1995), "El análisis de clase de la pobreza" en VV.AA., *Desigualdad y clases sociales. Un seminario en torno a E.O. Wright*, pp. 133-150. Madrid: Ed. Visor-Fundación Argentaria.

YÉPEZ DEL CASTILLO, Y.

- (1994), "El estudio comparativo de la exclusión social: consideraciones de los casos de Francia y Bélgica" en *Revista Internacional del Trabajo*, 113, (5-6), pp. 699-721.

ZUFIAUR, J.M. y FRADES, J.

- (1990), "La UGT y el ingreso mínimo garantizado" en *Documentación social, Renta mínima y salario ciudadano*, 78, pp.355-372.









Reunido el Tribunal que suscribe en el d  
de la fecha, acordó calificar la presente Tesi  
Doctoral con la censura de ~~SOLUS ET SINGULIS~~ CUM LAUDE  
POR UNANIMIDAD Madrid, 17 de Junio de 1999

*Enrique Siles* *G. Lij*

*M. A. Duran*